



# राजकीय अर्थशास्त्र

(PUBLIC ECONOMICS)

(भारतीय आर्थिक व्यवस्था की विस्तृत विवेचना सहित)

लेखक

तिलक नारायण हजेली, एम. ए.,  
लेक्चरर, अर्थशास्त्र विभाग,  
बरेली कातेज, बरेली ।

प्रापकथन लेखक

नुरलीधर जोशी, एम. ए., पी-एच डी डी लिट्.,  
प्रोफेसर, अर्थशास्त्र विभाग,  
सतनरु दिव्यविद्यालय, सतनरु ।

प्रकाशक

सरस्वती सदन, मसूरी

[ मूल्य १३ रुपये ५० नये पैसे ]

के आधार पर लिखा है। पुस्तक के अन्तर्गत जो कुछ लिखा गया है वह सारगर्भित है। भारत के राजकीय अर्थशास्त्र को सम्मिलित करके उन्होंने पुस्तक की उपयोगिता में वृद्धि कर दी है। एव ही स्थान में इतनी प्रचुर सामग्री को व्यवस्थित रूप में रखकर लेखक ने अपनी कार्य कुशलता का परिचय दिया है।

हिन्दी भारत की राष्ट्रभाषा है। इस भाषा में विविध विषयों पर उच्चकोटि के साहित्य हैं। सृजन ही हमकी अत्यन्त आवश्यकता है। स्नान और द्वातर्पितर नद्याओं में अनेक विद्यार्थी हिन्दी के माध्यम द्वारा पढ़ने हैं और प्रश्नपत्रों का उत्तर देते हैं। श्री हजेला ने प्रस्तुत पाठ्य पुस्तक द्वारा विशेषतः इन विद्यार्थियों को और सामान्यतया इस विषय के प्रेरियों का उपकार किया है। इस दृष्टिकोण से मैं इस पुस्तक का स्वागत करता हूँ और लेखक को बधाई देता हूँ।

राष्ट्रमन्त्र विद्वान-विद्यालय

लखनऊ

शुक्रवार २२, १९५६

मुरलीधर जोशी

## भूमिका

गत ५० वर्षों में 'राज्य' के सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक, दोनों ही रूपों में क्रान्तिकारी परिवर्तन हुये हैं। परिणामस्वरूप राजनैतिक, सामाजिक, धार्मिक एवं आर्थिक सभी क्षेत्रों में राज्य का स्थान प्रमुख हो गया है। आज राज्य मनुष्य के जीवन के प्रत्येक पहलू पर छाया सा डीखता है। पिछली शताब्दी तक मनुष्य राज्य के केवल राजनैतिक महत्व की ओर ही ध्यान देता था। किन्तु वर्तमान शताब्दी के प्रारम्भ से ही विचारों में कुछ ऐसे परिवर्तन हुये, परिस्थितियाँ ने कुछ ऐसी करवट ली कि आज मनुष्य का सम्पूर्ण जीवन राज्य के हाथ में है। राजनैतिक क्षेत्र में यह परिवर्तन उतने महत्वपूर्ण नहीं है, जितने आर्थिक क्षेत्र में हैं। पिछली शताब्दी तक विचारकों तथा नीतिकारों का बहुमत इसी बात के पक्ष में था कि आर्थिक क्षेत्र में मनुष्य को पूर्ण स्वतन्त्रता मिलनी चाहिये और राज्य का हस्तक्षेप न्यूनतम होना चाहिये। किन्तु आज सभी की यह भावना है कि मनुष्य की व्यक्तिगत आर्थिक क्रियाओं का नियमन राज्य द्वारा होना चाहिये। इसीलिये तो राज्य की आर्थिक क्रियाओं का क्षेत्र इतना विस्तृत हो गया है। आज मनुष्य की आर्थिक क्रियाओं के अध्ययन का इतना महत्व नहीं है, जितना कि राज्य की आर्थिक क्रियाओं के अध्ययन का।

प्रस्तुत पुस्तक 'राजकीय अर्थशास्त्र' राज्य की विभिन्न आर्थिक क्रियाओं तथा उनसे उत्पन्न होने वाली विभिन्न समस्याओं का एक अध्ययन है। भारतीय विश्व-विद्यालयों में अर्थशास्त्र में एम. ए. तथा एम. काम व शानसं वक्षाओं के पाठ्यक्रम में 'राजकीय अर्थशास्त्र' के अध्ययन को एक पृथक परीक्षापत्र के रूप में सम्मिलित किया गया है। वही-वही पर इसके अनिवार्य भी कर दिया गया है। 'राजकीय अर्थशास्त्र' एक व्यापक विषय है। इसके अन्तर्गत राज्य की लगभग सभी आर्थिक क्रियाओं को सम्मिलित किया जा सकता है। किन्तु एक पाठ्यपुस्तक में सभी छोटी बड़ी क्रियाओं के अध्ययन को सम्मिलित करना न तो सम्भव ही है और न उचित ही। इसीलिये इस पुस्तक में राज्य की केवल महत्वपूर्ण आर्थिक क्रियाओं से सम्बन्धित समस्याओं की विवेचना की गई है। वैसे तो अंग्रेजी भाषा में पाश्चात्य तथा भारतीय लेखकों ने राज्य की पृथक-पृथक क्रियाओं पर अनेकों पुस्तकें लिखी हैं और आर्थिक नियोजन, आर्थिक व्यवस्था, पूर्ण रोजगार, राजस्व नीति आदि विषयों पर साहित्य को कोई कमो नहीं है, किन्तु हिन्दी भाषा में अभी तक कोई ऐसी पुस्तक नहीं लिखी गई जो इन सभी विषयों के एक साथ अध्ययन के लिये उपयुक्त हो। अंग्रेजी भाषा में इस विषय पर सबसे पहली पाठ्य-पुस्तक मेरठ कॉलेज के डाक्टर सर्वपन्ना तथा प्रो० माधुर ने प्रस्तुत की थी। हिन्दी



के राष्ट्रभाषा घोषित होने के बाद से हिन्दी का महत्व दिन प्रति दिन बढ़ता ही जा रहा है। विभिन्न विश्वविद्यालयों ने भी विद्यार्थियों को हिन्दी में उत्तर लिखने की सुविधा प्रदान की है, किन्तु इस विषय पर हिन्दी भाषा में कोई 'स्टैण्डर्ड' पुस्तक न होने से विद्यार्थियों को बहुत कठिनाई हो रही थी। अंग्रेजी भाषा में रचित इस परीक्षापत्र में सम्मिलित सब पुस्तकों को पढ़ने की एक तो विद्यार्थियों में रचि ही नहीं है, दूसरे निर्वनता के कारण न वे सब पुस्तकें उन्हीं उपलब्ध ही हो पाती हैं और यदि कुछ पुस्तकें मिल भी जायें तो अंग्रेजी को समझने तथा लिखने का स्तर इतना गिर गया है कि उन पुस्तकों को पढ़ कर विद्यार्थी अपने विचारों को स्पष्ट ही नहीं कर पाते। पर अंग्रेजी भाषा में लिखित 'स्टैण्डर्ड' पुस्तकों का अनुवाद हो गया होता तो यह कभी बहुत कुछ दूर हो होनी। किन्तु अभी तक यह सम्भव न हो सका है। जो कुछ पुस्तक के अनुवाद हुये भी हैं वे पूर्णतया अर्थहीन हैं और केवल शब्दार्थ ही है अनुवाद नहीं। उदा. का विषय यह भी है कि हमारे विद्यार्थियों को अपनी तन हिन्दी भाषा का पूरा ज्ञान नहीं है। हमारे शब्दकोष के रचियताओं ने जो अंग्रेजी शब्दों के जो अर्थ लिखे हैं वे इतने गूढ़ तथा क्लिष्ट हैं कि न तो उनका उच्चारण ही सरल होता है और न वे सरलता से याद हो सके जा सकते हैं। मैंने विद्यार्थियों की इन कठिनाइयों की ओर पूरा ध्यान दिया है। वास्तव में इसी से मुझे हिन्दी में इस पुस्तक की लिखने की प्रेरणा भी मिली। हिन्दी में होते हुये भी इसकी भाषा क्लिष्ट नहीं है। मैं न इस ओर विशेष ध्यान दिया है कि भाषा जहाँ तक सम्भव हो लेगी रहे कि हर विद्या में समझ सके। हिन्दी भाषा में पढ़ाने से मुझे जो अनुभव प्राप्त हुआ तथा जो कठिनाइयाँ मेरे मार्ग में आईं और जो कठिनाइयाँ मुझे अपने विद्यार्थियों में सातुम होती रही, उन सभी की दूर करने का मैंने प्रयत्न किया है। कई स्थानों पर मुझ अपने शब्द भी बनाये पड़े हैं। हो सकता है भाषा विज्ञान की दृष्टि में वे गलत हों। उनमें लिये गये हिन्दी भाषा के विद्वानों से क्षमा चाहता हूँ। यदि मेरे विद्यार्थी विषय को समझन में सफल हो जाते हैं और यदि उनकी कठिनाइयाँ दूर हो जाती हैं तो मैं अपने प्रयास को सफल समझूँगा।

अध्ययन की सुविधा मैंने पुस्तक को चार भागों में विभाजित किया है—  
 (१) मनुष्य के दार्शनिक जीवन में राज्य का स्थान, (२) राज्यत्व, (३) पूर्ण रोजगार तथा राज्यत्व नीति, और (४) आधुनिक नियोजन। इस प्रकार यह पुस्तक एक ए. बी. ए. काम के विद्यार्थियों के लिये राजकीय अध्ययन का एक विशुद्ध अध्ययन है। यह पुस्तक मेरे अपने नाम में अवश्य प्रकाशित हो रही है, किन्तु मेरे निपट इसमें मेरा कुछ भी नहीं है। जो कुछ है वह मेरे गुरुजनों, मेरे मित्रों, मेरे विद्यार्थियों तथा विषय के उन अवीण सत्तवा का है जिनके विचारों का मैंने प्रयोग किया है तथा जिन्हें मैंने स्थाव्र ग्यान पर स्वीकार किया है, किन्तु यदि कहीं छूट गया हो तो पर भूल वगैरे हैं।

इस पुस्तक की विषय में मुझे सबसे अधिक प्रेरणा, राईव की शक्ति, अपने

गुरु श्री कालका प्रसाद भटनागर, वाइस चान्सेलर, आगरा यूनिवर्सिटी आगरा से प्राप्त हुई है। मैं उनकी कृतज्ञता को अभिव्यक्त करने के लिये अपने कोप में शब्दों का अभाव पा रहा हूँ। सचमुच जितना बहा जाय उतना ही कम होगा। संक्षेप में, जो कुछ है सब उन्हीं का है।

मैं अपने गुरुजनो में डा० महेन्द्र प्रसाद भायुर, प्रिंसिपल, महाराजा कालेज उदयपुर, और प्रो० अनन्तराम निगम, अध्यक्ष, अर्थशास्त्र विभाग, डी ए बी. कालेज, कानपुर का विशेष रूप से आभारी हूँ। अपने मित्र गणों में, प्रो० त्रिभुवन नाथ भगोलीवाल, डाक्टर सुरेशचन्द्र गुप्त, और डाक्टर सुरेन्द्र प्रसाद सक्सेना, प्राध्यापक अर्थशास्त्र विभाग, डी ए. बी. कालेज, कानपुर और डाक्टर गिरधारीलाल हजेल, वाणिज्य विभाग, लखनऊ विश्वविद्यालय, लखनऊ से मुझे समय-समय पर बहुमूल्य सुझाव प्राप्त होते रहने से, मैं पुस्तक की रचना करने में समर्थ हो सका हूँ। बरेली कालेज के अपने सहयोगी अध्यापक मित्रों को भी विस्मरण नहीं कर सकता, जिन्होंने इस ग्रन्थ की रचना करने के लिए मुझे समय-समय पर प्रोत्साहन दिया है। मेरा उनके लिये हृदय से धन्यवाद। पुस्तक की रूप रेखा तथा सूची तैयार करने में मुझे अपनी धर्मपत्नी श्रीमती उर्मिला हजेल तथा प्रो० कृष्ण मोहन सहाम, महाराज कुमार कालेज, जोधपुर से अपूर्व सहायता प्राप्त हुई, मैं इनका भी कृतज्ञ हूँ।

मैं डा० मुरलीधर जोशी, एम ए, पी एच-डी डी लिट. रीडर, अर्थशास्त्र विभाग, लखनऊ विश्व विद्यालय, लखनऊ का अत्यन्त आभारी हूँ जिन्होंने इस पुस्तक को पढ़ने तथा प्रावकथन लिखने का कष्ट किया।

पुस्तक में, सुधारों के निमित्त जो सुझाव मुझे प्राप्त होये, उनका मैं हृदय से स्वागत करूँगा और शीघ्र ही क्रियान्वित करने का प्रयत्न करूँगा।

तितक नारायण हजेल

बरेली कालेज,  
बरेली।

# विषय-सूची

— ० : —

## पुस्तक-पहली

### मनुष्य के आर्थिक जीवन में राज्य का स्थान (Role of the State in Man's Economic Life)

#### अध्याय १—राजकीय अर्थ-शास्त्र का परिचय (Introduction to Public Economics)

राजकीय अर्थ शास्त्र की परिभाषा एवं क्षेत्र, आर्थिक जीवन में राज्य का स्थान, आधुनिक राज्यों की आर्थिक क्रियाएँ—(१) राष्ट्र के आर्थिक ढाँचे की रक्षा करना, (२) नियंत्रण एवं नियन्त्रण, (३) आर्थिक सहायता, (४) प्रत्यक्ष सहभागिता, (५) मौद्रिक नीति, और (६) राजकीय वित्त, राज्य की आर्थिक क्रियाओं की वृद्धि के कारण ।

#### २—आर्थिक व्यवस्था (Economic Order)

आर्थिक व्यवस्था का अर्थ एवं रूप—(अ) आयोजनबद्ध अर्थ-व्यवस्था—विरोधताएँ, पूँजीवादी आर्थिक व्यवस्था—परिभाषा, विशेषताएँ, लाभ और दोष, (ब) योजनाबद्ध अर्थ व्यवस्था—विरोधताएँ, समाजवाद—परिभाषा, विशेषताएँ, समाजवाद के विभिन्न रूप, गुण एवं दोष, (न) मिश्रित अर्थ व्यवस्था—परिभाषा विशेषताएँ, गुण एवं दोष ।

#### अध्याय ३—एकाधिकारी संस्थाओं पर राजकीय नियन्त्रण (Public Control of Monopolistic Organisations)

एकाधिकार का अर्थ एवं महत्व एकाधिकारी संस्थाओं के लाभ और दोष एकाधिकार पर नियन्त्रण—प्रत्यक्ष विधियाँ, (अ) औद्योगिक सप विरोधी नियम, (ब) सपभाषिक प्रतिरोधिता को बनाये रखना, प्रत्यक्ष विधियाँ (अ) क्रेताओं की संस्थाएँ (ब) एकाधिकार सम्बन्धी गुणन को प्रकाशित करना (स) मूल्य नियन्त्रण, जनोपयोगी सेवाओं (Public Utility Services) की नियन्त्रण विधियाँ ।

#### अध्याय ४—राज्य द्वारा उद्योगों की व्यवस्था एवं संचालन (Public Management and Operation of Industries)

प्रावधान, राजकीय संचालन के पक्ष में, राजकीय संचालन के विपक्ष में, निष्कर्ष भारत में राजकीय उपक्रम का इतिहास—सन् १९४८ की इस पुस्तक सन् १९५६ की औद्योगिक नीति सन् १९४८ और सन् १९५६ की नीतियों की तुलना, भारत में राजकीय उद्योग,

निर्माण उद्योग, वायु यातायात का राष्ट्रीयकरण, बैंको का राष्ट्रीयकरण, जीवन बीमे का राष्ट्रीयकरण ।

### अध्याय ५—सामाजिक सुरक्षा (Social Security)

७७

प्रावधान, सामाजिक बीमा की विशेषताएँ, सामाजिक सुरक्षा से भेद, सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी विचार का उदगम, बैवरिज योजना—योजना का कार्य-क्षेत्र, योजना से प्राप्त होने वाले लाभ, संयुक्त राज्य अमरिका में सामाजिक सुरक्षा, जापान में सामाजिक सुरक्षा, भारत में सामाजिक सुरक्षा—ग्रहणकर योजना, कर्मचारियों का सरकारी बीमा अधिनियम १९४८, मजदूरों का मुयावजा अधिनियम, प्रभाव लाभ सम्बन्धी व्यवस्था, बेकारी बीमा, वृद्धावस्था और अयोग्यता सम्बन्धी सुरक्षा निष्कर्ष ।

### अध्याय ६—वस्तुओं के मूल्यों की पूर्ति तथा मुँहों पर राज्य का नियन्त्रण (Public Control of Prices, Supply and Qualities of Commodities) १०२

प्रावधान, मूल्य नियन्त्रण की रीतियाँ—(१) प्रत्यक्ष रीतियाँ, (घ) ऊँचे मूल्यों पर नियन्त्रण—व्यापार चक्र, युद्ध काल आर्थिक नियोजन, स्थानीय कारण और एकाधिकारी व्यवस्था, बढ़ते हुए मूल्यों को नियन्त्रित करने के उपाय, कठिनाइयाँ, (ग) नीचे मूल्यों पर नियन्त्रण, और (स) मूल्य स्थिरता, (२) अप्रत्यक्ष रीतियाँ, भारत में मूल्य नियन्त्रण सम्बन्धी नीतियाँ, वस्तुओं की पूर्ति का नियमन, भारत में राशनिंग प्रणाली, वस्तुओं में मिलावट, भारत में वस्तुओं की मिलावट, रोकने के उपाय ।

## पुस्तक—दूसरी

### ‘राजस्व’

### (Public Finance)

### ✓ अध्याय १—राजस्व का परिचय (Introduction to Public Finance) १

राजस्व की परिभाषा, विषय एवं क्षेत्र—राजकीय व्यय, राजकीय आय, राजकीय ऋण, वित्तीय प्रबन्ध और मधीय वित्त, राजस्व एवं व्यक्तिगत वित्त व्यवस्था में भेद, राजस्व का उद्देश्य—अधिकतम सामाजिक कल्याण का सिद्धान्त, सिद्धान्त की व्यवहारिक कठिनाइयाँ, श्रीमती हिक्स के विचार, राजस्व का महत्व ।

### भाग—१

### राजकीय व्यय

### अध्याय २—राजकीय व्यय की प्रकृति एवं सिद्धान्त (Nature and Principles

वृद्धि, राजकीय व्यय वा गिद्दान्त, राजकीय व्यय के नियम, राजकीय व्यय का वर्गीकरण—कोहल तथा फेहेल का वर्गीकरण, निवलमन का वर्गीकरण, एडम्स का वर्गीकरण, मिल का वर्गीकरण, रोडर का वर्गीकरण, थिराल्ड का वर्गीकरण, टाण्टन का वर्गीकरण, पीगू का वर्गीकरण, जे० के० मेहता व विचार, अन्य वर्गीकरण ।

### अध्याय ३—राजकीय व्यय के प्रभाव (Effects of Public Expenditure) ३९

प्राक्कथन, राजकीय व्यय और उत्पादन—(अ) कार्य करने की क्षमता तथा संचालन की क्षमता पर प्रभाव, (ब) कार्य करने और बचाने की क्षमता पर प्रभाव और (स) विभिन्न स्थानों तथा उपयोगों में आयों का स्थानों के स्थानान्तरण पर प्रभाव, राजकीय व्यय और वितरण, अन्य प्रभाव ।

#### भाग—२

### अध्याय ४—भारत में राजकीय व्यय (Public Expenditure in India) ४०

भारत में राजकीय व्यय की मुख्य प्रवृत्तियाँ, भारत में राजकीय व्यय पर एक दृष्टि, भारत के सविधान में भव तथा राज्य सरकारों के बीच कार्यों का वितरण, गणसंस्कार के व्यय की मुख्य मूर्त—रक्षा व्यय, नागरिक व्यय, पूँजीगत व्यय । राज्यों के व्यय की मुख्य मूर्त—नागरिक प्रशासन, शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, सिंचाई, प्राचीन विकास इत्यादि, उद्योग साधननिर्माण काय, आय सम्बन्धी व्यय तथा पूँजीगत व्यय ।

#### भाग—३

### राजकीय आय

### अध्याय ५—राजकीय आय के स्रोत (Sources of Public Revenues) ५६

प्राक्कथन, राजकीय आय के स्रोत—(१) कर (२) राजकीय सम्पत्ति तथा उद्योग (३) प्रशासन सम्बन्धी आय (४) जहाजर तथा अनुदान, राजकीय आय का वर्गीकरण—संलग्नमूल, बँस्टेबिल, एडम्स, और टाण्टन आदि लेखकों के वर्गीकरण ।

### अध्याय ६—करारोपण के सिद्धान्त एवं रूप (Principles and Forms of Taxation) ७०

करारोपण के उद्देश्य, करारोपण के सिद्धान्त—आत्म स्मरण के सिद्धान्त, अन्य सिद्धान्त, एक सचिनी कर प्रणाली के गुण, एक तथा बहु कर प्रणाली, करों का वर्गीकरण—प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष कर, इनके दोष तथा गुण, हिमायों के विचार; अनुपातिक, प्रगतिशील, प्रतिपापी तथा उदात्तामी करारोपण ।

## अध्याय ७—करारोपण में न्याय की समस्या (Problem of Justice in Taxation)

६१

प्राक्कथन, वित्तीय सिद्धान्त, लाभ सिद्धान्त, डिमावों का भाव्य सिद्धान्त, कर दान योग्यता सिद्धान्त—भावात्मक दृष्टिकोण—समान त्याग का सिद्धान्त, समानुपातिक त्याग का सिद्धान्त, न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त वस्तुगत दृष्टिकोण ।

## अध्याय ८—करारोपण के आर्थिक प्रभाव (Economic Effects of Taxation) १००

प्राक्कथन, करारोपण के उत्पादन पर प्रभाव (१) व्यक्तियों की काम करने तथा बचत करने की इच्छा पर प्रभाव, (२) काम करने तथा बचत करने की योग्यता पर प्रभाव—(अ) करारोपण से उत्पन्न होने वाली मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रियाएँ और (ब) करा की प्रवृत्ति, (३) करारोपण का आर्थिक साधनों के पुनर्वितरण पर प्रभाव, करारोपण के वितरण पर प्रभाव, करारोपण और उपभोग, करारोपण और आर्थिक स्थिरता ।

## अध्याय ९—कर-भार एवं कर विवर्तन (Incidence and Shifting of Taxes) ११५

प्राक्कथन, कर का प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष भार मौद्रिक तथा वास्तविक भार उपरिक्त तथा प्रभावयुक्त कर भार, कर भार व अध्ययन का महत्व, कर विवर्तन के सिद्धान्त केन्द्रीयकरण का सिद्धान्त, प्रसार सिद्धान्त, आधुनिक सिद्धान्त, कर भार वस्तुओं की मांग एवं पूर्ति की लोच पर निर्भर करता है पूर्ण प्रतियोगिता की दशा में कर भार, कर भार और स्थानापन्न वस्तुएँ, कर भार और उत्पत्ति के नियम, एकाधिकारिक दशावस्था में कर भार, एकाधिकारिक प्रतियोगिता में कर भार, भूमि पर लगे हुए कर का भार, आयात तथा निर्यात करों का भार, आय कर का भार, सम्पत्ति कर का भार ।

## अध्याय १०—कर दान क्षमता (Taxable Capacity)

१३५

प्राक्कथन, कर दान क्षमता की विभिन्न परिभाषाएँ, कर-दान क्षमता किन बातों पर निर्भर करती है ? भारत में कर-दान क्षमता, कर जाँच आयोग और कर दान क्षमता ।

भाग—४

## संघीय वित्त-व्यवस्था

## अध्याय ११—संघीय वित्त-व्यवस्था के सिद्धान्त (Principles of Federal Finance)

१५२

प्राक्कथन, संघीय शासन प्रणाली के मुख्य अंग, विभिन्न सरकारों में कार्यों का विभाजन, वित्तीय स्रोतों का विभाजन, संघीय वित्त व्यवस्था के सिद्धान्त—एकरूपता, स्वतन्त्रता, पर्याप्तता, प्रशासन की कुशलता, वित्तीय-

भायनी में प्रावश्यकतामुसार फेर-बदल—(१) कर-आय का वितरण (२) प्रतिनिधित्व कर, (३) सघीय आर्थिक महायता, और (४) राज्यों का सघ सरकार के त्रिध अंश दान ।

**अध्याय १२—भारत में सघीय वित्त-व्यवस्था का उद्गम (Evolution of the Federal Financial System in India)**

१६५

प्राक्कथन, सघीय वित्त का निर्वन्धनीकरण—पहला प्रयास सन् १८६०-७३—संघी योजना (१८७१-१८७३), दूसरा प्रयास सन् १८७३-१८८२, तीसरा प्रयास सन् १८८२-१९१९, चौथा प्रयास सन् १९१९-१९३५—मैन्टन एक्ट, पाँचवाँ प्रयास १९३५-१९४५, चौथीनीमियर रिपोर्ट, रिपोर्ट पर एक दृष्टि, द्वितीय महायुद्ध ।

**अध्याय १३—भारत में सघीय वित्त-व्यवस्था (कमल) —स्वतन्त्रता और उसके पश्चात् (Federal Financial System in India—Independence and After)**

१८२

सन् १९४८ की नई योजना, सरकार समिति, देवभुय एक्ट, गणसंघीय मन्त्रिमण्डल म सघ और राज्य सरकारों के परस्परविधिवितीय सम्बन्ध, बेसी गियायता का एकीकरण, प्रथम वित्त आयोग—मिफारिमें और रिपोर्ट पर एक दृष्टि, दूसरा वित्त आयोग—मिफारिमें और रिपोर्ट पर एक दृष्टि ।

**भाग ५**

**भारतीय कर प्रणाली और उसके मुख्य अंग**

**अध्याय १४—भारतीय कर प्रणाली (The Indian Tax System)**

२०१

भारतीय कर प्रणाली की विशेषतायें, भारतीय कर प्रणाली का मुद्धार—कर जांच आयोग की मिफारिमें और उनकी आलोचना, प्रो० कन्होरी की मिफारिमें, प्रथम योजना काय ॥ वजरा की मुख्य प्रवृत्तियाँ, दूसरी योजना काय म वजरा—सन् १९५६-६० म वजरा की मुख्य बातें ।

**अध्याय १५—भारत में सघ सरकार की आय के मुख्य स्रोत—आय-कर (Sources of Revenue of the Union Government in India—Income Tax)**

२१७

भारत म राजनीय आय की मुख्य प्रवृत्तियाँ, आय कर—प्राक्कथन, शुद्ध व्यक्तिगत आय का अर्थ, आय-कर निर्धारण क मिदालन, आय-कर के गुण, आय-कर म सघ प्रणाली का मन्त्र, आय कर का प्रमाणन, कार-पारिदेमन कर का मन्त्र, भारत म आय कर का इतिहास, भारतीय आय कर की मुख्य विशेषतायें, कर जोम आयोग की मिफारिमें, कार-पारिदेमन कर तथा अग्रिम नाम कर—प्रो० कन्होरी के प्रस्ताव ।

अध्याय १६—सघ सरकार की आय के स्रोत (क्रमशः)—सम्पत्ति करारोपण—  
(मृत्यु कर) Sources of Revenue of the Union Government (contd.)—Property Taxation (Death Duties) २३८

प्राक्कथन, मृत्यु कर की परिमाणा, मृत्यु कर के विभिन्न सिद्धान्त—(१) लाभ सिद्धान्त (२) राज्य की साभेदारी का सिद्धान्त (३) पिछला-कर सिद्धान्त, (४) कर दान योग्यता सिद्धान्त—मृत्यु कर में प्रगतिसोसता, (५) धन के पुनर्वितरण सम्बन्धी सिद्धान्त, (६) मृत्यु कर और वचत्तें, रिग-नानो योजना, योजना पर एक आलोचनात्मक दृष्टि, मृत्यु कर का भार, मृत्यु कर के पक्ष तथा विपक्ष में, भारत में मृत्यु कर, भारतीय जायदाद कर अधिनियम, अधिनियम की विद्योपसार्यें, मृत्यु कर का प्रधासन, भारतीय अधिनियम में सन् १९५८ के संशोधन, भारतीय जायदाद कर का भार, मृत्यु कर की आलोचना ।

अध्याय १७—सघ सरकार की आय के स्रोत (क्रमशः)—सम्पत्ति कर, उपहार कर, विशेष पूंजी लाभ कर तथा धन कर [Sources of Revenue of the Union Government (contd.)—Property Taxation—Gifts Tax, Capital Gains Tax and Wealth Tax] २५६

उपहार कर, कर से छूट, कर का भविष्य, धन या सम्पत्ति कर, कर से छूटें, कर की आलोचना, पूंजी लाभ कर ।

अध्याय १८—सघ सरकार की आय के स्रोत (क्रमशः)—वस्तु तथा व्यक्तिगत व्यय करारोपण [Sources of Revenue of the Union Government (contd.)—Commodity and Personal Expenditure Taxation] २६८

वस्तु करारोपण—प्राक्कथन, उत्पादन कर, कर लगाने की रीतियाँ, उत्पादन कर का भार, भारत में सघ सरकार द्वारा लगाय गये उत्पादन कर, नमक कर, सीमा शुल्क—निर्मात कर, आयात कर—सीमा शुल्क के रूप, सीमा शुल्क का भार, भारत में सीमा शुल्क, कर जाँच आयोग की सिफारिशें, व्यय करारोपण—सिद्धान्तिन पृष्ठ भूमि, व्यय कर के पक्ष तथा विपक्ष में, भारत में व्यय कर ।

अध्याय १९—सघ सरकार के गैर-कर सम्बन्धी आय ■ स्रोत (Non tax Sources of Revenue of the Union Government) २८५

प्राक्कथन, सघ सरकार की आय के गैर-कर सम्बन्धी स्रोत, रेलें, रेलों का वित्तीय इतिहास, डाक व तार, मुद्रा व टिकसाल ।



**अध्याय २०—राज्य सरकारों की आय के स्रोत—मालगुजारी तथा कृषि आय कर (Sources of State Revenue—Land Revenue and Agricultural Income Tax)** २६३

प्राक्कथन, मालगुजारी—भारत में मालगुजारी का इतिहास, मालगुजारी तथा करारोपण के सिद्धान्त, मालगुजारी कर है या लगान ?, कर जाँच आयोग के विचार तथा सिफारिशें, कृषि आय-कर—कर निर्धारण की कठिनाईयाँ, भारत में कृषि आय कर, पक्ष तथा विपक्ष में तर्क, कर जाँच आयोग के विचार ।

**अध्याय २१—राज्य सरकारों की आय के स्रोत (कमरा) —उत्पादन या आवा-  
कारी कर तथा मदिरा निषेध नीति (Sources of State Revenue—  
Provincial Excise and Prohibition Policy)** ३०४

प्राक्कथन, भारत में आवाकारी कर का इतिहास तथा महत्व, मदिरा निषेध नीति—मदिरा निषेध पर अर्थ, मदिरा निषेध के पक्ष तथा विपक्ष में तर्क, भारत में मदिरा निषेध नीति, वर्तमान स्थिति—मदिरा निषेध जाँच समिति और उसकी सिफारिशों का वृत्तान्त ।

**अध्याय २२—राज्य सरकारों की आय के स्रोत (कमरा) —विक्री कर ।  
(Sources of State Revenue—Sales Tax.)** ३२१

प्राक्कथन, विक्री कर के रूप, विसिष्ट वस्तु विक्री कर तथा सामान्य विक्री कर, विक्री कर के गुण तथा दोष, एक बिन्दु विक्री कर तथा बहु बिन्दु विक्री कर के गुण तथा दोष, विनी कर से वस्तुओं को मुक्त रखने की आवश्यकता, विक्री कर का भार, विक्री कर के दोष, भारत में विक्री कर, विभिन्न राज्यों में विक्री कर—मद्रास, उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्य-राज्य व्यापार, राज्य सरकारों की वित्तीय व्यवस्था की मुख्य प्रवृत्तियाँ ।

**अध्याय २३—स्थानीय सरकारों की वित्त व्यवस्था (Finances of the Local Governments)** ३४७

प्राक्कथन, स्थानीय वित्त के सिद्धान्त, भारत में स्थानीय वित्त—स्थानीय संस्थाओं का इतिहास, स्थानीय संस्थाओं के कार्य—नगरपालिकाओं के कार्य, नगर कॉर्पोरेशनों के कार्य, जिला बोर्डों के कार्य, ग्राम पंचायतों के कार्य, स्थानीय संस्थाओं की आय के स्रोत, मुख्य-मुख्य स्रोतों की विवेचना—सम्पत्ति कर, चूंगी तथा सीमा कर, व्यवसाय तथा पेशी पर कर, गाड़ियों तथा नावा और पशुओं पर कर, मार्ग शुल्क, स्थानीय संस्थाओं का व्यय—शिक्षा, विज्जित्वा तथा स्वास्थ्य, सबाद वाहन; स्थानीय संस्थाओं की समस्याएँ, उनकी हीन आर्थिक दशा के कारण;

स्थानीय वित्त जाँच समिति के सुझाव, कर जाँच आयोग ने सुझाव, सरकारी अनुदानों का महत्व, अनुदानों तथा ऋणों का सापेक्षिक महत्व ।

### भाग—६

### राजकीय ऋण

#### अध्याय २४—राजकीय ऋण के सिद्धान्त (Theory of Public Debt) ३७६

राजकीय ऋण क्या है, राजकीय तथा व्यक्तिगत ऋणों में भेद, राजकीय ऋणों की आवश्यकता एवं महत्व, राजकीय ऋणों का उद्गम एवं इतिहास, ऋण तथा कर का सापेक्षिक महत्व, ऋणों के उद्देश्य, राजकीय ऋणों का वर्गीकरण—(१) आन्तरिक तथा बाह्य ऋण—आन्तरिक तथा बाह्य ऋणों का भार—आन्तरिक तथा बाह्य ऋणों के पक्ष तथा विपक्ष में तर्क, (२) उत्पादक या पुनरुत्पादक और अनुत्पादक या मृत-भार ऋण, (३) श्रमती हितों द्वारा दिया गया वर्गीकरण—मृतभार ऋण, सक्रिय एवं निष्क्रिय ऋण, (४) इच्छित तथा अनिच्छित ऋण, (५) अनिश्चित कालीन या दीर्घकालीन और निश्चित कालीन या अल्पकालीन ऋण, (६) शोध्य तथा अशोध्य ऋण—स्थायी तथा अस्थायी ऋणों के लाभ तथा हानियाँ, (७) अन्य वर्गीकरण, ऋण चुकाने के ढंग—(१) ऋण निषेध, (२) वार्षिक वृत्ति, (३) ऋण परिवर्तन, (४) निश्चित योजना के अनुसार—(घ) ऋण परिशोध कोष (ब) क्रमानुसार ऋणों का भुगतान (स) सीटरी के अनुसार ऋणों का भुगतान, (५) पूँजी कर—पक्ष तथा विपक्ष में तर्क, राजकीय ऋणों के प्रभाव—(अ) उत्पादन तथा उपभोग पर, (ब) वितरण पर, (स) व्ययसायिक क्रियाओं तथा रोजगार पर, राजकीय ऋणों के लाभ तथा हानियाँ, राजकीय ऋण व्यवस्था की सीमायें—बाह्य ऋणों की सीमायें, आन्तरिक ऋणों की सीमायें और हीनार्थ प्रवन्धन या कागजी मुद्रा छापने की सीमायें ।

#### अध्याय २५—भारत में राजकीय ऋण (Public Debt in India) ४१०

प्राक्कथन, प्रारम्भिक इतिहास, सन् १८७० से सन् १९३७ तक, सन् १९३७ से सन् १९४५ तक, सन् १९४७ से सन् १९५१ तक, प्रथम पंचवर्षीय तथा द्वितीय पंचवर्षीय योजना में, वर्तमान स्थिति, भारत के पौंड पावने—एकत्रित होने के कारण, पौंड पावनों का भुगतान—सन् १९४७, सन् १९४८, सन् १९४९ और सन् १९५५ के समझौते, निष्कर्ष ।

#### अध्याय २६—युद्ध सम्बन्धी वित्त व्यवस्था (War Finance) ४२४

प्राक्कथन, युद्ध की मोद्रिक लागतें, युद्ध संचालन के लिये साधनों का एकत्रीकरण, युद्ध वित्तीय व्यवस्था की विभिन्न रीतियाँ—(१) करारोपण,

(२) ऋण प्राप्त करके, करारोपण तथा ऋणों का संपैक्षिक महत्व,  
(३) मुद्रा प्रसार, (४) इन्फ्लेशन असादन, मुद्रा वित्तीय व्यवस्था के  
प्रभाव, भारत में मुद्रा वित्त व्यवस्था, प्रभाव ।

भाग—७ ६

## वित्तीय शासन (Financial Administration)

अध्याय २७—वित्तीय शासन—सिद्धान्त एवं व्यवहार में (Financial Administration—its Theory and Practice) ४३४

प्रावक्ष्यन्, वित्तीय शासन की परिभाषा तथा क्षेत्र, वित्तीय शासन के  
मुख्य सिद्धान्त—(१) प्रभाव युक्त नियन्त्रण, (२) नियम बनाने वाली  
सभा के इच्छानुसार काम करना, (३) संगठन की एकता, (४) सरलता,  
भारत में राजकीय वित्त पर नियन्त्रण रखने वाली सरकारें, बजट-  
परिभाषा, बजट की तैयारी, भारत में बजट की तैयारी, विधान सभा में  
बहुम, अनुसूचक भागों, माकेनिक भागों, करारोपण पर बोटिंग, बजट का  
कार्यरोपण, वित्तीय नियन्त्रण, राजकीय ऋणों पर नियन्त्रण, बजट  
बनाने के सम्बन्ध में कुछ महत्वपूर्ण बातें, बजट का महत्व ।

## पुस्तक—तीसरी

## बेकारी, पूर्ण-रोजगार तथा राजस्व नीति (Unemployment, Full-Employment and Fiscal Policy)

अध्याय १—बेकारी के कारण, प्रभाव तथा उपाय (Unemployment, Its  
Causes Effects and Cure) २

प्रावक्ष्यन्, बेकारी क्या है ? बेकारी के विभिन्न कारण—विभिन्न  
सिद्धान्त—प्राचीन सिद्धान्त और उनकी आलोचना, बेकारी के व्यापार-  
कर सम्बन्धी सिद्धान्त और उनकी आलोचना, भाग्य प्रभाव सिद्धान्त,  
विनिमय वैयक्तिक व विचार, प्रत्यक्ष विनिष्ठीकरण, बेकारी के विभिन्न  
रूप, बेकारी के प्रभाव—आर्थिक सामाजिक, नैतिक, बेकारी और  
समाज, बेकारी दूर करने के सामान्य उपाय ।

अध्याय २—पूर्ण रोजगार एवं राजस्व नीति (Full Employment and  
Fiscal Policy) २२

पूर्ण रोजगार का अर्थ, पूर्ण रोजगार स्थिति प्राप्त करने की रीतियाँ—  
राजकीय विनियोग द्वारा, निजी विनियोग का प्रोत्साहन देकर तथा  
भाष्य व पुनर्वितरण द्वारा, राजस्व एवं पूर्ण-रोजगार—राजस्व का प्राचीन  
एवं नव सिद्धान्त ।

## अध्याय ३—भारत में बेरोजगारी की समस्या (Problem of Unemployment in India)

४२

प्राक्कथन, बेकारी के कारण—(१) विशाल कार्य श्रम की धीमी प्रगति, (२) भारतीय विद्वद्विद्वान्तरा में निरन्तर चले गिहित व्यक्तियों की मन्त्रा म वृद्धि, (३) उद्योग तथा व्यापार म मन्दी, (४) व्यक्तिता की गिरती हुई श्रम-शक्ति, (५) नागना तथा मूल्यों म समायोजन का अभाव, (६) मपुष्पिकरण, (७) छत्ती, (८) छोटे उद्योगों की क्षति, (९) जमींदारी उन्मूलन तथा (१०) देश का विभाजन, कृषि सम्बन्धी बेकारी, औद्योगिक क्षेत्रा म बेकारी, शिक्षित वर्ग म बेकारी, रोजगार और प्रथम पञ्चवर्षीय योजना, रोजगार और दूसरी योजना ।

### पुस्तक—चौथी

## आर्थिक नियोजन (Economic Planning)

### अध्याय १—आर्थिक नियोजन के सिद्धान्त (Fundamentals of Economic Planning)

३

प्राक्कथन, आर्थिक नियोजन की विशेषताएँ, आर्थिक नियोजन की आवश्यकता क्यों? आर्थिक नियोजन के दृष्ट, आर्थिक नियोजन के विभिन्न रूप—साम्यवादी तथा प्रजातन्त्रीय नियोजन ।

### अध्याय २—अर्ध विकसित देशों में आर्थिक नियोजन की समस्याएँ (Problems of Economic Planning in Under-developed Countries)

१३

अर्ध विकसित देश का अर्थ, अर्ध विकसित देशों की विशेषताएँ, विकसित तथा अर्ध विकसित देशा म अन्तर, अर्ध विकसित देशा की उपस्थिति के कारण—सामाजिक कारण, राजनैतिक कारण, आर्थिक कारण, अर्ध-विकसित देशा म आर्थिक नियोजन की समस्याएँ, अर्ध विकसित देशों में नियोजन विधि ।

### अध्याय ३—आर्थिक विकास सम्बन्धी वित्त व्यवस्था (Finance for Economic Development)

२६

प्राक्कथन, आर्थिक विकास सम्बन्धी पूँजी के स्रोत, उनका सापेक्षिक महत्व, भारत म विकास सम्बन्धी वित्त-व्यवस्था—पहली पञ्चवर्षीय योजना म वित्तीय सहा, दूसरी योजना मे वित्त प्रवन्ध ।

### अध्याय ४—भारत में आर्थिक नियोजन का प्रारम्भिक इतिहास (Early History of Economic Planning in India)

४३

प्रारम्भिक इतिहास, नव्वई योजना, जनता की योजना, गांधीवादी योजना, राष्ट्रीय नियोजन समिति, और सुदोत्तर पुनर्निर्माण समिति,

सलाहकार नियोजन बोर्ड और नियोजन आयोग ।

**अध्याय ५—भारत की प्रथम पंचवर्षीय योजना (First Five Year Plan of India)**

५८

प्राक्कथन, योजना का प्रारम्भिक रूप, योजना के उद्देश्य, योजना में विकास कार्य-क्रम, योजना की मुख्य बातें, योजना का वित्तीय प्रबन्ध, योजना में कृषि, सिंचाई एवं विद्युत, उद्योग, मातायात एवं सम्वादवाहन, विविध, योजना और राष्ट्रीय आय, योजना की आलोचना, योजना की प्रगति ।

**अध्याय ६—भारत की दूसरी पंचवर्षीय योजना (Second Five Year Plan of India)**

७३

प्राक्कथन, योजना के उद्देश्य, योजना पर लागत, योजना में पूँजी का विनियोग—सरकारी क्षेत्र तथा निजी क्षेत्र में, वित्तीय साधन, योजना में उत्पादन तथा बिक्री के तथ्य—कृषि, सिंचाई तथा विजली, बाह्य नियन्त्रण उद्योग और खनिज, ग्राम तथा छोटे उद्योग, परिवहन तथा संचार—रेल, सड़कें, जहाजरानी, बन्दरगाह, अन्तर्देशीय नौकानयन, नागरिक वायु परिवहन, संचार एवं प्रसारण, सामाजिक सेवामें, दूसरी योजना और बेकारी, राष्ट्रीय आय, दूसरी योजना के गुण, योजना की आलोचना, योजना की प्रगति, योजना का पुनर्निर्धारण, नये परिवर्तन ।

विषयानुक्रमणिका

१

सहायक ग्रन्थ सूची

२२

प्रातः स्मरणीय  
पूज्य माँ  
की

पवित्र स्मृति में  
जिन के ऋण से मैं कभी उऋण नहीं हो सकता !

पुस्तक-पहली



मनुष्य के आर्थिक जीवन में  
राज्य का स्थान

### राजकीय शास्त्र की परिभाषा एवं क्षेत्र—

राजकीय अर्थशास्त्र जो अपेक्षाकृत एक नया विषय है, दो तन्त्रों का योग है—  
1. राजकीय और अर्थशास्त्र । प्रथम शब्द 'राजकीय', राज्य, उसकी सरकार (Government) एवं अनेकों समस्याएँ, जो राज्य की ओर से बांध करती हैं, उन सभी को सम्बोधित करना है। 'अर्थशास्त्र' शब्द से हमारा अभिप्राय राज्य की क्रियाओं सम्बन्धी आर्थिक समस्याओं से है। इन प्रकार राजकीय अर्थशास्त्र में हम राज्य की आर्थिक क्रियाओं का अध्ययन करते हैं।<sup>1</sup> कुछ लेखकों को इस परिभाषा में आपत्ति है।<sup>2</sup> वे उसे उचित नहीं मानते, हालांकि यह ही सबसे सरल, एवं व्यापक है। उनके अनुसार इस परिभाषा के उचित न होने का मुख्य कारण यह है कि आर्थिक और अर्थशास्त्रिक क्रियाओं में भेद ही नहीं किया जा सकता है। यह पूर्णतया सही है परन्तु प्रश्न यह है कि क्या प्रो० रॉबिन्स द्वारा प्रस्तुत किये गये वाद-विवाद के बाद भी आर्थिक क्रियाओं को जानने में या समझने में कोई कठिनाई रह जाती है? आर्थिक क्रियाओं से हमारा अभिप्राय राज्य की उन क्रियाओं से है जो कि वह अपने न्यूनतम साधनों का उपयोग अधिकाधिक कार्यों की पूर्ति के हेतु करने के सम्बन्ध में करता है।

इसलिए इस आधार पर उपर्युक्त परिभाषा पर आपत्ति करना आधार रहित ही नहीं बल्कि अन्यायपूर्ण भी है। हाँ<sup>3</sup> इतना अवश्य है कि यह परिभाषा बहुत ही क्लिष्ट है और सरलता से साधारण मनुष्य के समझ में नहीं आ सकती है। इसलिए अधिक स्पष्ट करने के लिये हम इसकी परिभाषा पूँ का छँके हैं कि यह विषय जिसमें हम राज्य को उन क्रियाओं का अध्ययन करते हैं जो कि वह, अपने अधिकाधिक कार्यों की पूर्ति के लिए, साधनों के एकत्रीकरण एवं वितरण के सम्बन्ध में करता है।

यह याद रहे कि राजकीय अर्थशास्त्र में केवल उन्हीं क्रियाओं का अध्ययन

1 R. C. Saxena, *Public Economics*, Page 1

2 Tardion and Others, *Public Economics*, P 384



नहीं होगा जिनका सम्बन्ध साधनों के एकत्रीकरण एवं वितरण से है, वलिन इसके अनतिरिक्त राज्य की वे क्रियाएँ भी सम्मिलित होंगी जिनको पूरा करने के निम्ने राज्य अपने साधनों को आवृत्त करता है। यदि हम केवल प्रथम प्रकार की क्रियाओं को ही लेते हैं तो फिर राजकीय अर्थशास्त्र, राजकीय वित्त का ही दूसरा नाम हो जायेगा, अर्थात् राजकीय अर्थशास्त्र और राजकीय वित्त में कोई भेद ही नहीं रहेगा, क्योंकि इन क्रियाओं का अध्ययन तो राजकीय वित्त या राजस्व (Public Finance) की विषय सामग्री है और राजकीय वित्त केवल राजकीय अर्थशास्त्र का एक भाग ही है। राजकीय अर्थशास्त्र के सम्पूर्ण क्षेत्र में हमारे प्रकार की क्रियाओं का भी अध्ययन किया जाता है।

बात कुछ ऐसे है। पिछले, लगभग पचास वर्षों से राज्य का कार्य क्षेत्र इतना विस्तृत हो गया है कि लगभग सब प्रकार के राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, धार्मिक कार्य उसी के द्वारा किये जाते हैं। यह ही नहीं आज का समाज भी उससे बहुत से ऐसे कार्यों की प्रार्थना करने लगा है, जो पहले कोई सोचता भी न था, जैसे सामाजिक सुरक्षा, मूल्य नियन्त्रण, धन का समान वितरण आदि। इस प्रकार राज्य का कार्य केवल राजनैतिक सुरक्षा एवं धान्ति स्थापित करना ही नहीं है बल्कि इससे अनतिरिक्त समाज में सन्तुलन एवंस्था उत्पन्न करना भी है। प्रो० लास्की ने ठीक ही कहा कि 'राज्य 'समाज की सड़क की आधारशिला है, जो उन अनेकों मानव जीवनों के रूप और प्रकृति को सँचि में ढालता है, जिनके भाग्यो की सुरक्षा का दायित्व उस पर है'<sup>3</sup> राज्य इन कार्यों को सरकार (Government) द्वारा करता है। सरकार के अनेकों कार्यालय होते हैं और वह अनेकों मस्याओं द्वारा अपने कार्यों को सम्पन्न करती है। देश का प्रत्येक नागरिक राज्य का एक अंग है परन्तु वह सरकार का अंग नहीं होता। व्यक्तिगत जीवन में राज्य और सरकार में भेद करना कठिन है। हमें यहाँ पर इस बात विवाद से उत्तर्जना नहीं है केवल इतना जानना है कि राज्य एक सार्वजनिक संस्था है और प्रत्येक नागरिक के हित में कार्य करना उसका परम कर्तव्य है। सामाजिक हित में कार्य करने के लिए इसे व्यक्तिगत क्रियाओं में यदि वे सामाजिक हित अग्रसर नहीं करती, हस्तक्षेप भी करना होता है। पिछली सताब्दी तक राज्य का सम्बन्ध मनुष्य के केवल राजनैतिक जीवन से ही था, परन्तु अब मनुष्य के सम्पूर्ण जीवन पर ही राज्य का आधिपत्य है। सच तो यह है कि अब राज्य, गम से समस्त भूमि तक मनुष्य की देखभाल करता है। 'प्रत्येक मनुष्य के जन्म की सूचना राज्य द्वारा निश्चय सम्भा की दनी जाती है। शिशु अवस्था में राज्य के नियमानुसार प्रत्येक व्यक्ति का टीका लगवाना होता है। राज्य के नियमानुसार ही हमारे माता पिता हम शिक्षा प्रदान करते हैं। शिक्षा प्राप्त करके हम जीविका के साधन ढँढते हैं जिनकी प्राप्ति में भी राज्य सहायता करता है। हमारे काम के घरे, दूकान या फैक्ट्रियो में हम प्राप्त होने वाली हवा की मात्रा यदि सभी के लिए

3 "The keystone of the social arch, moulding the form and substance of the myriad human lives whose destinies it is charged"

राज्य के नियम हैं। सामाजिक दुर्घटनाओं के विरुद्ध हमारी सुरक्षा करन के लिए हमारे कानून में से अनिवार्य रूप से बीमा की राशि ले ली जाती है, चाहे हम बीमा योजना पसन्द हो या नहीं। विशेष प्रकार के व्यवसायों के लिये हम राज्य से लाइसेन्स लेना होता है। वस्तुओं में मित्तावट करने पर राज्य दण्ड देता है। हमारे कुछ विदेशी वस्तुओं के क्रय पर भी राज्य नियन्त्रण रखता है। यह हमारी आय और व्यय पर बर लगाकर उनको नियन्त्रित करता है और यहाँ तक कि हमारी मूल्य की मूचका भी राज्य द्वारा निश्चित सस्था की जाती है और जिस स्थान पर हमारी प्रतिष्ठित क्रिया की जाती है उनकी दल-भाल भी राज्य की एक मस्था ही करती है।<sup>14</sup> इस प्रकार राज्य अब केवल उम दम की सुरक्षा का ही प्रयत्न नहीं करता बल्कि समाज के आर्थिक जीवन का प्रबन्ध और नियन्त्रण भी करता है। इसीलिए आज राज्य का कार्यक्षेत्र इतना विस्तृत हो गया है। इन्टी गज वाता में सम्बन्धित समस्याओं की विवेचना राजकीय प्रभुतास्त्र न की जाती है। इसका क्षेत्र अत्यन्त ही विस्तृत है, क्योंकि इसमें राज्य की लगभग सब ही क्रियाओं का अध्ययन किया जाता है। साधारणतया राज्य को सभी क्रियाओं का आधार और परिणाम, आदिन ही है और इसलिए राज्य की किसी भी क्रिया को इसके अध्ययन क्षेत्र से बाहर रखना कठिन ही है। विशेष समस्याओं की विवेचना करने में पहले हम राज्य और मनुष्य के आर्थिक जीवन में सम्बन्धित कुछ प्रारम्भिक वाता की विवेचना करेंगे।

### आर्थिक जीवन में राज्य का स्थान—

राज्य मनुष्य के आर्थिक जीवन में क्यों हस्तक्षेप करता है? यह एक स्वाभाविक प्रश्न प्रबन्ध है परन्तु महत्वपूर्ण भी है। राज्य के हस्तक्षेप का कोई न कोई कारण अवश्य होता है। या तो वह इसलिए हस्तक्षेप करता है कि उसके ऐसा न करन से किसी ऐसे सामान्य हित को आपात पहुँचेगा, जिसकी सुरक्षा का दायित्व उस पर है या उसके हस्तक्षेप न करने से कुछ ऐसे कार्य अपूर्ण रह जायेंगे, जो सामान्य कल्याण के लिये आवश्यक हैं। परन्तु इन सभी का कुछ न कुछ उद्देश्य अवश्य होता है जिसको कुछ दण्डों से सम्बोधित किया जाता है जैसे, सामान्य हित, कल्याण, आवश्यक कामों या अनिवार्य कार्यों की पूर्ति इत्यादि।

प्रारम्भिक काल से ही, जब से राज्य को एक स्थायी रूप प्राप्त हुआ है, राज्य मनुष्य के आर्थिक जीवन में भाग लेता रहा है। राज्य के कुछ कार्य तो सत्ताश्रियों पुराने हैं, जिनका जन्म राज्य के साथ ही साथ हुआ है, क्योंकि इनको राज्य के अनिवार्य कोई और मरणा कर भी नहीं सकते थे जैसे, देश की आन्तरिक एवं बाह्य सुरक्षा का प्रबन्ध करना। इस कार्य के लिये राज्य केवल उतना ही कर लगाता था, जितना फौज और पुलिस की व्यवस्था में खर्च होता था। धीरे-धीरे क्रियाओं का क्षेत्र बढ़ा। सुरक्षा के लिए न्याय की एक विस्तृत प्रणाली, और सड़कों आदि के बनवाने की आवश्यकता हुई। व्यापार पर नियन्त्रण लगाने पड़े। आन्तरिक एकता के

लिए धार्मिक एकरूपता भी स्थापित करनी पड़ी। निर्धन, अपाहिजों और भिखारियों की उपस्थिति सान्त्विक एवम् और शान्ति को भंग कर सकती थी, इसलिए, उनके लिये सुरक्षित स्थानों और आर्थिक सहायता का प्रबन्ध भी राज्य ने करना आरम्भ किया। इस प्रकार केवल देश की सुरक्षा के हेतु राज्य इतने सारे काम करता था। इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए उत्तराधिकारी और प्रसविदा (Contracts) सम्बन्धी नियमों और नहरों की बनवाना, सड़क पर पेड़ लगाना, स्कूल और अस्पताल खोलना, पुनः और बाँध बाँधना आदि कार्य भी राज्य आरम्भ से ही कर रहा था।

राज्य, इस प्रकार, प्रनादि काल से ही मनुष्य के आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप करता आ रहा था, परन्तु यह हस्तक्षेप अप्रत्यक्ष था। पंद्रहवीं शताब्दी में मर्कैन्टिलिस्ट (Mercantilist) लेखना ने, राज्य हस्तक्षेप को राज्य की नीति का एक मुख्य अंग बनाया। इसका परिणाम यह हुआ कि राज्य का कार्य क्षेत्र और अधिक बढ़ा और राज्य के अधिकार दशा में राज्य ने राष्ट्रीय नीति के स्तर पर आर्थिक जीवन को नियमित करना आरम्भ कर दिया, और उपभोग उत्पादन, मजदूरी, मूल की दर, मूल्य, आयात, निर्यात पर बड़े नियन्त्रण लगाने आरम्भ कर दिए। परन्तु कुछ समय बाद फ्रांस और इङ्ग्लैण्ड में इस नीति का बड़ा कड़ा विरोध हुआ। फ्रांस में फिज्योक्रैट्स (Physiocrats) ने और इङ्ग्लैण्ड में एडम स्मिथ (Adam Smith) ने आर्थिक स्वतन्त्रता का उपा बजाना शुरू कर दिया। फिज्योक्रैट्स प्राकृतिक अवस्था (Natural Order) में विश्वास करते थे। इसी प्रकार एडम स्मिथ और उनके अनुयायियों ने कहा कि निजी स्वयं हित की 'अदृश्य शक्ति' से साधना का ऐसा अधिकतम प्रयोग होना है, जो किसी भी प्रकार के हस्तक्षेप से प्राप्त नहीं किया जा सकता। जब कोई व्यक्ति अपने स्वयं हित में कोई काम करना है तो उसमें केवल उसी का नहीं बल्कि सारे समाज का हित अभ्यन्तर होता है। स्वतंत्र पनियोगिता के वातावरण में एक दूसरे के हित आपस में कभी नहीं टकराते। हाँ, यदि राज्य हस्तक्षेप करेगा तो सामना का सर्वोत्तम उपयोग में लाना कठिन हो जाएगा। एडम स्मिथ ने कहा था कि "राजा पूर्ण रूप से इस कृत्य से मुक्त है कि वह निजी व्यक्तियों के उद्योग की व्यवस्था करे, और ऐसे उपयोगों में लभाए जिससे समाज के हितों की वृद्धि हो, क्योंकि इसमें उससे मर्द हो अनेकाने टुटिया हानी चाहिये और जिमको पूरा करने के लिये किसी प्रकार की भी मानवीय बुद्धिमानी और ज्ञान पर्याप्त नहीं होते।" उसका विश्वास था कि राज्य हस्तक्षेप करती और अन्यायपूर्ण व्यवहार को ही जन्म नहीं देता, बल्कि इससे व्यक्तिगत स्वतन्त्रता भी समाप्त हो जाती है। वास्तव में बात यह थी कि स्मिथ जानता था कि प्रत्येक व्यक्ति की अपनी अलग रक्ति होती है और अपने २ भ्रम होते हैं, इसलिए यदि राजा व्यक्तिगत विनियोगों का पक्ष प्रदर्शन करेगा तो सम्भव है कि व्यक्तियों के दृष्टिकोण से, उनका हित अग्रतर न हो। इसलिये उसने राज्य के लिये केवल वे कार्य सौंपे थे, जिनके सम्पन्न होने में अदृश्य शक्ति अपना काम सुचारु रूप से करती रहे, अर्थात् जिनसे

स्वतंत्र प्रतियोगिता का मातावरण बना रहे। यह नार्य तीन प्रकार के है :—विदेशी आक्रमणों के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करना, आन्तरिक शान्ति की स्थापना करना और कुछ उन सार्वजनिक निर्माण कार्यों की व्यवस्था करना जिनकी व्यवस्था न तो कर ही सकते हैं और न उनके हित में होता है। इस प्रकार इन विचारों से आर्थिक स्वतंत्रता की एक लहर सी उत्पन्न हो गई और व्यक्तिवाद (Individualism) का कान आरम्भ हुआ। एडम स्मिथ की भांति अन्य प्राचीन अर्थशास्त्रियों ने भी आर्थिक स्वतंत्रता के नारे लगाने आरम्भ कर दिए और चारों ओर 'स्वतन्त्र व्यापार या 'करने दो' (laissez-faire) की नीति के झण्डे लहराने लगे। परन्तु औद्योगिक क्रान्ति के दृष्ट परिणामों से ऊब कर लोगों ने इस नीति की निन्दा करनी आरम्भ कर दी। इङ्ग्लैण्ड में रॉबर्ट ओवेन (Robert Owen) और फ्रान्स में सिमोन्डी (Sismondi) ने इस नीति के विरुद्ध बड़े शब्दों में आलोचना की। यहाँ तक रि मिल (J. S Mill) जो आरम्भ से प्राचीन विचारों के समर्थक थे बाद में उन्होंने भी इस नीति को ठुकराया और स्पष्ट रूप से कहा कि अधिकतम सामाजिक लाभ के लिये राज्य के कार्यों में वृद्धि होनी चाहिए। St Simonians ने भी पहना आरम्भ किया कि जो कुछ बुराईयाँ थी वे केवल व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के कारण थीं। इस प्रकार इस नीति पर चारों ओर से आक्रमण होने लगे। मर्वम भीषण आक्रमण कार्ल मार्क्स (Karl Marx) और रॉडबर्टस (Rodbertus) ने किये और तत्पश्चात् सब ही लोगों जैसे Webbs, Prof Laski, G. B. Shaw, Keynes आदि ने एक आवाज में राज्य हस्तक्षेप के पक्ष में अपने मत प्रगट किए।

उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में जैसे जैसे पूँजीवादी देशों में स्वतंत्र प्रतियोगिता भीषण रूप धारण करती गई और बाजार सकुचित होते गए जैसे जैसे देशों का अधिकाधिक औद्योगीकरण होने लगा और जैसे जैसे ससार में आर्थिक राष्ट्रीयवाद (nationalism) की भावना घोर पकड़ती गई वैसे ही वैसे आर्थिक क्षेत्र में पुरानी नीति का अन्त होता गया। आर्थिक स्वतन्त्रता के कारण व्यापार चक्रों, निरन्तर बढ़ती हुई बेकारी और धन की असमानताओं, जैसी विषम समस्याओं का जन्म हुआ था, इनको सुलझाने का एकमात्र उपाय आर्थिक नियोजन (Economic Planning) ही था। आर्थिक नियोजन, योजनाबद्ध अर्थव्यवस्था (Planned Economy) का प्रतीक था, जिसमें राज्य केवल आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप ही नहीं करता बल्कि निजी उद्योगों की व्यवस्था स्वयं आरम्भ कर देता है या उनका पथ-प्रदर्शन करता है। बीसवीं शताब्दी में मुख्यतया चार ऐसी घटनाएँ और हुईं, जिनके कारण ससार भर को 'आर्थिक स्वतन्त्रता' की नीति का परित्याग करना ही पड़ा। यह घटनाएँ थीं—प्रथम विश्व युद्ध, रूस का १९१७ की क्रान्ति, महामंदी काल और दूसरा विश्व युद्ध। सोवियत संघ रूस ने आर्थिक नियोजन की नीति अपनाकर ससार को एक नया मार्ग दिखाया। परन्तु पूँजीवादी देश इस नीति को अपनाना नहीं चाहते थे। रूस एक साम्यवादी देश था और पूँजीवादी देश ठरते थे कि आर्थिक नियोजन केवल साम्यवाद का ही प्रतीक था और इस देश की सामान्य नीति का अंग नहीं बनाया

जा सकता था इसलिये वे लम्बे बाल तब इसकी आलोचना करते रहे, परन्तु प्रथम महामुद्र की घोर आपत्तियों ने उनकी रुचि को इस ओर बढ़ाया। महा मदी बाल ने तो अग्नि म घी का व्रम किया और इनकी आँखें खोल दी। इन देशों की आर्थिक नियोजन की नीति को अपनाते के लिए मजबूर होना पड़ा। मयुक्त राष्ट्र में 'न्यू डील' (New Deal) और फ्रांस में 'ब्लम प्रयोग' (Blum Experiment) की सफलता ने अन्य पूँजीवादी देशों का भ्रम दूर कर दिया और यह सिद्ध कर दिया कि राज्य का आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप अवश्य ही नहीं बरन अनिवार्य है और अनहित केवल राज्य द्वारा ही प्रथमर हा मवता है। और आजकल आर्थिक नियोजन प्रथम देश में ही राष्ट्रीय नीति का एक मुख्य अंग है बाह वह देश पूँजीवादी है या समाजवादी।

### आधुनिक राज्यों की आर्थिक क्रियाएँ—

उपर्युक्त में हमने आर्थिक जीवन में राज्य के हस्तक्षेप के सम्बन्ध में बदलती हुई विचारधाराओं के इतिहास पर दृष्टि डाली और देखा कि आज सामान्य विचार यह है कि राज्य का काय बचल देश की रक्षा करना ही नहीं बल्कि मनुष्यों की आर्थिक क्रियाओं को निर्धारित करना भी है। हर समय में हर राज्य की नीति पर देश विदेशों में प्रचलित विचारधारा का प्रभाव पड़ता रहा है और विचारधाराओं के पन्थितन के साथ-साथ राज्य नीति भी बदलती रही है। इसीलिये राज्य अब अनेकों प्रकार के काय करना है। कुछ लेखकों ने इनको निम्न तीन वर्गों में विभाजित किया है —

(१) रक्षात्मक कार्य (Protective Functions) — इस वर्ग में राज्य के वे काय सम्मिलित किए गए हैं जिनका सम्बन्ध देश की आन्तरिक एवं बाह्य सुरक्षा से है, अर्थात् सैनिका, युद्ध यन्त्र, मोला बाब्द आदि की व्यवस्था, पुलिस, जेलों, न्यायालयों आदि की व्यवस्था एवं प्रबन्ध करना आदि। यह तो राज्य को प्रत्येक अवस्था में करना ही होते हैं इसीलिए इनको राज्य के अनिवार्य काय भी कहा जाता है।

(२) वाणिज्यिक कार्य (Commercial Functions) — राज्य आजकल देश के उत्पादन पर भी नियन्त्रण रखता है ताकि देश में उपभोक्ताओं का धोपण न होने पाए। जैसे राश्रीय उद्योगों जयना खानों आदि की व्यवस्था एवं नियन्त्रण। परन्तु सब ही देशों में ये काय सामान्य रूप में राज्य द्वारा नहीं किए जाते हैं। कहीं पर राज्य केवल नियन्त्रण करता है और कहीं पर स्वयं उत्पादन काय सम्पन्न करता है।

(३) राष्ट्रीय निर्माण कार्य (Nation Building Functions) — आजकल राज्य के कार्यों में इन कार्यों की संख्या सबसे अधिक है क्योंकि राज्य का मुख्य उद्देश्य सामाजिक लाभ को अधिकतम करना तथा राष्ट्र की सामाजिक एवं आर्थिक उन्नति को प्रथमर करना होता है। राज्य द्वारा किए जाने वाले कार्यों की सूची में जितनी अधिक संख्या इन कार्यों की होती है उतनी ही अधिक राज्य की प्रगतिशीलता का परिचय मिलता है। इसीलिए लगभग प्रत्येक प्रगतिशील देश में राज्य आज बेकारी को

रोकता है और स्वास्थ्य, शिक्षा, सामाजिक सुरक्षा आदि की व्यवस्था करता है।

परन्तु उपर्युक्त वर्गीकरण से राज्य की आर्थिक क्रियाओं का पूरा और स्पष्ट ज्ञान प्राप्त नहीं हो पाता। इसीलिए इनका विस्तृत अध्ययन निरन्तर आवश्यक है। वास्तव में राज्य की आर्थिक क्रियाओं का इतने विविध रूप हैं और इनका क्षेत्र इतना व्यापक है कि उपर्युक्त वर्गीकरण से इनका स्पष्टीकरण सम्भव नहीं होता। इन क्रियाओं की गणना निम्न प्रकार की गई है।

(१) राष्ट्र के आर्थिक ढाँचे की रक्षा करना (Maintenance of the Economic Framework of the Nation)—राज्य देश के आर्थिक जीवन का रूप और प्रकृति निर्दिष्ट करता है। राष्ट्र के आर्थिक जीवन का टाँका कैसा हो और उसकी स्थायी किस तरह बनाया जाय? इन प्रश्नों का उत्तर राज्य देश की परिस्थितियों को ध्यान में रखकर निर्दिष्ट करता है। इस प्रकार प्रत्येक देश में आर्थिक जीवन का रूप और प्रकृति अलग अलग होते हैं क्योंकि प्रत्येक देश की परिस्थितियाँ, साधन, सम्पत्ता और इतिहास भी तो अलग अलग होते हैं। इस आर्थिक ढाँचे को सुरक्षित रखने के लिए राज्य नामूना की एक विस्तृत प्रणाली स्थापित करता है। सरकार और अन्य संस्थाएँ इन मानकों को बनाती हैं और कार्य रूप देती हैं। यह कानून, सम्पत्ति के उत्तराधिकारियाँ, मालिका और श्रमिका के व्यापसी सम्बन्ध, प्रसविदा आदि के सम्बन्ध में होता है और इनका मुख्य उद्देश्य देश के आर्थिक जीवन की शब्दचना को दूर करना होता है। हमारे जीवन को, देश की चर्चन प्रणाली की प्रकृति, विदेशों से हमारे आर्थिक एवं व्यापारिक सम्बन्ध भी प्रभावित करते हैं। इसलिए राज्य इनका भी निर्धारण करता है और समय समय पर परिस्थितियों के बदलने के साथ साथ राज्य इनमें उचित परिवर्तन करता रहता है। यह राज्य की आर्थिक क्षेत्र में प्राथमिक क्रिया है।

(२) नियन्त्रण एवं नियन्त्रण (Regulation and Control)—राज्य आर्थिक जीवन को नियमित और नियन्त्रित भी करता है। इसके कई उद्देश्य हो सकते हैं, जैसे, श्रमिका और मालिका के सम्बन्धों को नियमित करना ताकि चालाक मालिकों द्वारा श्रमिकों का शोषण न हो। उपभोक्ताओं के हित में एकाधिकारियों की क्रियाओं पर नियन्त्रण रखना, मूल्यों की स्थिरता प्राप्त करने के लिए दौड़ और व्यापारिकों की क्रियाओं को नियन्त्रित करना, राष्ट्र के हित में देश के साधनों के उपयोग पर प्रतिबन्ध लगाना और कुछ आवाज भवन उद्योगों को स्वयं चलाना, हानिकारक वस्तुओं के उपभोग पर नियन्त्रण लगाना वस्तुओं की पूर्ति एवं गुणा को नियन्त्रित करना आदि। इन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए राज्य कानून बनाता है और कानून तोड़ने वाले को उचित दण्ड भी देता है।

(३) आर्थिक सहायता (Economic Assistance)—व्यक्तियों को उनकी आर्थिक क्रियाओं के सम्पन्न करने के लिए राज्य अनेक प्रकार की आर्थिक सहायता प्रदान करता है। इस दृष्टि से राज्य व्यक्तियों के आर्थिक हितों का संरक्षक है। यह उद्योगों और उद्योगपतियों को धन की सहायता देता है, उन्हें ऋण प्रदान करता है और

जर्मन अर्थशास्त्री Wagner से १९वीं शताब्दी के अन्तिम भाग में अपना प्रसिद्ध "राज्य की क्रियाश्रम की वृद्धि का नियम" (Law of the Increase of State Activities) प्रतिपादित किया था। उसने अनुसार "प्रगतिशील जातियों के भिन्न-भिन्न देशों और समयों की विस्तृत तुलना से यह स्पष्ट होता है कि केन्द्रीय और स्थानीय सरकारों, दोनों ही की क्रियाश्रम में नियमित रूप से वृद्धि हुई है। यह वृद्धि गहन (Intensive) और विस्तृत (Extensive) दोनों ही प्रकार की है, केन्द्रीय और स्थानीय सरकारें निरन्तर नये काम करती हैं और वे पुराने और नये कार्यों में से दोनों ही को पूर्णतया और अधिक कुशलता से करती हैं। इस प्रकार से केन्द्रीय और स्थानीय सरकारें व्यक्तियों की आर्थिक आवश्यकताओं की पूर्ति, बढ़ती हुई संस्था में और अधिक सन्तोषजनक ढंग से करती हैं।"<sup>5</sup>

यदि हम आधुनिक सरकारों के खर्चों के आँकड़ा का अध्ययन करें तो यह स्पष्ट हो जायेगा कि Wagner ने जिस प्रवृत्ति का एक नियम का रूप दिया है वह पूर्णतः सही है। संयुक्तराज्य में वर्ष १९१३ में केन्द्रीय सरकार का कुल व्यय ७२५ करोड़ डालर था जो वर्ष १९४५ में १००४०.५ करोड़ डालर हो गया था, राज्य सरकारों का व्यय ३८३ करोड़ डालर से ६०२६ करोड़ डालर हो गया था और नगर-सम्बन्धी सरकारों का ६८४ करोड़ डालर से २६८५ करोड़ डालर हो गया था।<sup>6</sup> यद्यपि यह सच है कि बीसवीं शताब्दी के आधुनिक सरकारों के खर्चों में जो वृद्धि हुई है वह मुख्यतः दो महायुद्धों के कारण मूल्य में वृद्धि होने का परिणाम है, परन्तु इसमें भी कोई सन्देह नहीं कि 'सरकार के क्षेत्र का विस्तार आधुनिक समयों की मुख्य प्रवृत्तियों में से एक है।'<sup>7</sup> निम्न में हम उन मुख्य बातों का वर्णन करेंगे जिनके कारण सरकार के कार्यक्षेत्र का विस्तार हुआ है —

(१) प्रथम कुछ बातें तो इन आवश्यक हैं कि उनको राज्य के अतिरिक्त कोई दूसरी संस्था कर ही नहीं सकती जैसे, सुरक्षा और शांति स्थापित करना न्याय करना और नियम बनाना और इन कार्यों की पूर्ति के लिए सरकार को एक लम्बे काल से सड़की आदि और शिक्षा का प्रबन्ध भी करना पड़ रहा है। आधुनिक समय में इन आवश्यक कार्यों में वृद्धि हो गई है और आज सामाजिक सुरक्षा और विदेशी विनिमय नियन्त्रण को भी आवश्यक कार्यों में सम्मिलित किया जाता है।

(२) गत वर्षों में मानवीय आवश्यकताओं में भी बहुत अधिक वृद्धि हो गई है और उत्पादन एवं वितरण की प्रणालियाँ पहले की अपेक्षा अधिक जटिल हो गई हैं। इसलिये इन आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये यह आवश्यक हो गया है कि सामूहिक रूप से प्रयत्न किया जाये अर्थात् राज्य की सहायता से इन आवश्यकताओं की पूर्ति की जाये। इसलिये सरकार न इनका भी दायित्व अपने कंधों पर लिया और बहुत सी जनउपयोगी सेवाएँ (Public Utility Services) जैसे यातायात,

5 Philippe E. Taylor, *The Economics of Public Finance*, Page 42

6 Ibid Page 43

7 'Extension of the Scope of Government is one of the marked tendencies of modern times' Ibid, Page 45

पैमाने पर खर्चा करना पड़ता है जिसको पूरा करने के लिए सरकार कर लगाती है, ऋण लेती है और घाटे के बजट बनाती है। इसमें सन्देह नहीं कि कुछ देशों में विशेष कर पूँजीवादी देशों में नियोजन का इतना महत्व नहीं है जितना कि समाजवादी, अविश्वसित और कमविकसित देशों में है। परन्तु पूँजीवादी देशों में भी आर्थिक नियोजन किसी न किसी रूप तथा कुछ न कुछ अंश में विद्यमान अवश्य है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि मनुष्य के आर्थिक जीवन में सरकार इतना अधिक भाग ले रही है कि यह कहना कठिन हो जाता है कि सरकार के वीनसे कार्य राजनैतिक हैं और कीन से आर्थिक और यदि यही प्रवृत्ति चलती रही तो वह समय दूर नहीं जब कि मनुष्य प्रत्येक कार्य के लिए राज्य पर निर्भर हो जायगा, जैसा कि रूस में आजकल है।

---



## आर्थिक व्यवस्था का अर्थ—

आर्थिक व्यवस्था के अन्तर्गत वे सभी समस्याएँ सम्मिलित हैं, जिनके द्वारा आर्थिक यन्त्र (Economic Mechanism) संचालित होता है, अर्थात् किसी देश की आर्थिक व्यवस्था, उन सब ही समस्याओं को, जिनके द्वारा देश का आर्थिक यन्त्र चालित होता है, एक स्थान पर एकत्रित करने वाले घेरे की बाहरी सीमाएँ हैं। आर्थिक व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य यह है कि व्यक्तियों को उत्पादन कार्यों से सम्बन्धित सुविधाएँ प्रदान करे, ताकि वे वस्तुओं की उत्पत्ति करके अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकें। हमने पिछले अध्याय में देखा था कि मनुष्य के आर्थिक जीवन में राज्य हस्तक्षेप, किसी न किसी प्रकार का प्रत्येक देश में ही मिलता है और इसीलिए किसी देश में आर्थिक व्यवस्था का रूप, राज्य हस्तक्षेप की मात्रा और सीमा पर निर्भर करता है। यही कारण है कि प्रत्येक देश में भिन्न-भिन्न प्रकार की आर्थिक व्यवस्था है। सतार में तीन प्रकार की आर्थिक व्यवस्थाएँ देखने में आती हैं —

(अ) अयोजनायुक्त अर्थ-व्यवस्था (Unplanned Economy)

(ब) योजनायुक्त अर्थ-व्यवस्था (Planned Economy)

(स) मिश्रित अर्थ-व्यवस्था (Mixed Economy)

(अ) अयोजनायुक्त अर्थ-व्यवस्था—अयोजनायुक्त अर्थ-व्यवस्था में राज्य का हस्तक्षेप मनुष्य के आर्थिक जीवन में न्यूनतम होता है। राज्य केवल सुरक्षा, शान्ति आदि की व्यवस्था, प्रशासन का कार्य और ऐसे कार्यों को करता है जो कोई भी व्यक्ति अपने निजी रूप से नहीं कर सकता। वस्तु का उत्पादन, वितरण, उपभोग, व्यापार आदि सभी क्षेत्रों में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता रहती है। किसी वस्तु का उत्पादन कब और कितनी मात्रा में किया जाये, किसी व्यक्ति को कितनी मजदूरी दी जाये, नये उद्योग स्थापित किये जायें या नहीं और यदि स्थापित किये जायें तो किस स्थान पर, कोई व्यक्ति कौन सा व्यवसाय करे आदि बातों का निर्णय व्यक्ति स्वयं ही करता है, जबकि योजनायुक्त अर्थ-व्यवस्था में इन बातों का निर्णय एक केन्द्रीय संस्था या नियोजन आयोग (Planning Commission) करता है। इसका यह अर्थ है

जुहो कि अयोजनावद्ध अर्थ-व्यवस्था में कोई निर्देशन शक्ति ही नहीं। ऐसी व्यवस्था में जितने भी निर्णय लिए जाते हैं उन सभी का निर्देशन मूल्य यन्त्र (Price Mechanism) करता है।<sup>1</sup> मूल्य यन्त्र निम्न प्रकार से निर्देशन करता है —

प्रथम, मूल्यों के परिवर्तनों से ही, उन वस्तुओं का जो सीमित मात्रा में होती है, सम्भाजित (Rationed) वितरण हो जाता है। कुछ वस्तुओं की पूर्ति सीमित होने के कारण, यह सम्भव नहीं होता कि प्रत्येक व्यक्ति को वे इच्छानुसार मात्रा में प्राप्त हो जायें। इस प्रकार कौन व्यक्ति कितनी मात्रा प्राप्त कर सकेगा मूल्य द्वारा ही निर्दिष्ट होता है। ऊँचे मूल्य उपभोग की हतोत्साहित करते हैं और नीचे मूल्यों से उपभोग को प्रोत्साहन मिलता है। इस प्रकार उपभोग का आकार और विविधता मूल्यों द्वारा निर्दिष्ट होते हैं।

दूसरे, मूल्य यन्त्र वस्तुओं के उपयोगों को भी निर्दिष्ट करता है। दूसरे शब्दों में उत्पादन सम्बन्धी सभी निर्णय मूल्यों पर ही निर्भर करते हैं जैसे, कौन व्यक्ति किस वस्तु का उत्पादन करे, किस स्थान पर करे और कितनी मात्रा में करे? कहाँ पर उत्पादन को रोक दे? आदि, क्योंकि मूल्य ही उत्पादन व्यय और लाभ की सीमाओं को निर्दिष्ट करते हैं। इस प्रकार मूल्य परिवर्तनों द्वारा साधनों का उचित और लाभदायक उपयोगों में बटवारा हो जाता है।

तीसरे, मूल्य यन्त्र इस बात का निश्चय करने में भी सहायता प्रदान करता है कि एक व्यक्ति किस व्यवसाय को करे और किस वस्तु का व्यापार करे? क्योंकि मूल्यों द्वारा ही भिन्न भिन्न व्यवसायों में शुल्क नियत होता है और भिन्न-भिन्न व्यापारों में लाभ की मात्रा निर्दिष्ट होती है। इस प्रकार मूल्यों के परिवर्तन अर्थ-शक्ति के विभिन्न उपयोगों में वितरण की सहायता प्रदान करते हैं।

चौथे, मूल्य नियन्त्रण आय, उपभोग वचत और विनियोगों के आपसी सम्बन्धों और अनुपातों को भी निर्धारित करता है। व्यक्ति अपनी आय का कौन सा भाग उपभोग पर खर्च करे और कौन सा भाग बचावे। वचत को किन उपयोगों में लगाने अर्थात् वचतों का विनियोग किस प्रकार करे आदि प्रश्नों का उत्तर केवल मूल्यों के परिवर्तनों के गहन अध्ययन के बाद ही प्राप्त हो सकता है। इस प्रकार राष्ट्रीय आय, वचन, विनियोगों के बीच अनुपात केवल मूल्य यन्त्र द्वारा ही निर्धारित होता है।

विशेषतायें—अब हम इस स्थिति में हैं कि अयोजनावद्ध अर्थ-व्यवस्था की विशेषताओं की गणना कर सकें। यह विशेषतायें निम्न प्रकार हैं :—

(अ) इस प्रकार की अर्थ-व्यवस्था में आर्थिक यन्त्र, मूल्यों के प्रभाव में स्वयं चालित रहता है। किसी विशेष सस्था के निर्देशन की आवश्यकता नहीं होती।

(ब) यह आवश्यक नहीं कि इस व्यवस्था में माँग और पूर्ति के बीच पारस्परिक समायोजन स्थापित हो।

(स) इसमें व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का क्षेत्र अधिक विस्तृत होता है।

अद्योनायक अर्थ-व्यवस्था का मुख्य रूप पूँजीवादी आर्थिक प्रणाली है। निम्न में हम पूँजीवादी प्रणाली (Capitalist Economy) का विस्तार में अध्ययन करेंगे।

### पूँजीवादी आर्थिक व्यवस्था—

**परिभाषा—**पूँजीवाद एक ऐसा आर्थिक संगठन है जिसमें उत्पादन के साधनों पर व्यक्तियों का स्वामित्व होता है और जिसका उपयोग वह अपने निजी लाभ के लिए करत है। यद्यपि पूँजी की आवश्यकता तो प्रत्येक प्रकार के उत्पादन में ही होती है परन्तु पूँजीवादी व्यवस्था में पूँजी व्यक्तियों के हाथ में रहती है और वे ही उनको उपयोग में लाने के अधिकारी होते हैं। इस प्रकार इन प्रणाली में उत्पादन के साधन व्यक्तिगत सम्पत्ति माने जाते हैं और व्यवस्था को यह स्वतन्त्रता होती है कि वे या तो स्वयं उत्पादन कार्य को सम्पन्न करें या किसी अन्य व्यक्ति को ठक पर दे दें परन्तु प्रत्येक स्थिति में उनको लाभ प्राप्त होना चाहिये। इसी मुख्य बात के आधार पर पूँजीवाद की अनेक परिभाषायें दी गई हैं। लुक्स् और हूट के अनुसार 'पूँजीवाद, आर्थिक संगठन की एक ऐसी प्रणाली है जिसकी मुख्य विशेषता निजी स्वामित्व और मनुष्यवृत्त एवं प्राकृतिक साधनों का निजी लाभ के लिए उपयोग है'<sup>1</sup> John Strackey के शब्दों में 'पूँजीवाद शब्द से हमारा अभिप्राय एक आर्थिक प्रणाली है जिसमें लोगों, कारखानों और लोगों पर व्यक्तियों का स्वामित्व रहता है। इन उत्पादन के साधनों, जैसा कि इनको कहते हैं, पर वे लोग कार्य करत हैं जो इनके मालिक नहीं होते और उन लोगों के लाभ के लिए काम किया जाता है जो उनके मालिक होते हैं। पूँजीवाद में सत्तार स्नेह से नहीं बल्कि लाभ के उद्देश्य पर पुनर्ता है'<sup>2</sup> प्रो० पीगू ने पूँजीवाद की परिभाषा इस प्रकार की है 'पूँजीवादी व्यवस्था या पूँजीवादी प्रणाली वह है जिसमें उत्पादन के साधनों का मुख्य भाग पूँजीवादी उद्योगों में लगा हुआ है यद्यपि उन उद्योगों में जिनमें उत्पादन के भौतिक साधनों पर निजी व्यक्ति का स्वामित्व होता है या उनके द्वारा नियंत्रण पर लिये जाते हैं और उनके सदेष्टानुसार इस प्रकार उपयोग में लाये जाते हैं कि जिन वस्तुओं या सेवाओं को उत्पन्न करने में सहायता देने में उन्हें लाभ पर ध्यान देना पड़े' पूँजीवाद की एक

1 'Capitalism is a system of Economic Organisation featured by the private ownership and the use for private profit of men made and natural resources' Locks and Hoot *Comparative Economic Systems*

2 'By the word capitalism we mean an Economic System under which the fields, factories and mines are owned by individuals. These means of production as they are called are worked by those who do not own them for the profit of those who do. Under capitalism, it is profit making not love, that makes the world go round'—*How Socialism Works*

3 'A Capitalist Economy or capitalist system is one the main part of whose productive resources is engaged in capitalist industries—in industries, in which the material instruments of production are owned or hired by private persons and are operated at their orders with a view to selling at a profit the goods or services that they help to produce' *Socialism Versus Capitalism*, P. 1

अच्छी और विस्तृत परिभाषा Webbs ने दी है। उनके अनुसार "पूँजीवाद शब्द या पूँजीवादी प्रणाली या यदि हम चाहे तो पूँजीवादी सभ्यता से हमारा अभिप्राय उद्योग और वैधानिक संस्थाओं के विकास की उस विशेष स्थिति से है जिसमें अधिकांश श्रमिकों की उत्पत्ति के साधनों के स्वामित्व से इस प्रकार अलग कर दिया जाना है कि वह मजदूरी बमाने वालों की स्थिति पर पहुँच जाते हैं, जिनकी जीविका, सुरक्षा और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता राष्ट्र के अपेक्षाकृत उस छोटे से भाग की इच्छा पर निर्भर से हुए प्रतीत होते हैं अर्थात् उन पर जो उनके स्वामी हैं और जो अपने वैधानिक स्वामित्व द्वारा भूमि, मशीना और समाज की श्रम शक्ति के संगठन पर नियन्त्रण रखते हैं और वे ऐसा अपने लिए व्यक्तिगत और निजी लाभ कमाने के उद्देश्य से करते हैं।"<sup>4</sup> प्रो० वैनहॉम का विचार है कि "पूँजीवादी अव्यवस्था आर्थिक ताना-शाही की प्रतिविरोधी है। पूरे उत्पादन का कोई केन्द्रीय नियोजन नहीं होता।..... राज्य द्वारा निर्धारित की गई सीमाओं के अन्दर, प्रत्येक व्यक्ति इस बात के लिए लगभग स्वतन्त्र है कि जैसा चाहे वह करे। समाज की आर्थिक क्रियाओं का स्पष्टतया निर्धारण भिन्न-भिन्न व्यक्तियों की एक भीड़ के समन्वय रहित फैसलों द्वारा होता है, क्योंकि उत्पत्ति के साधन का प्रत्येक स्वामी (श्रमिकों को सम्मिलित करते हुए, जो दासता प्रथा के अभाव में, अपने श्रम के स्वयं मालिक होते हैं) स्वतन्त्र है कि वह जैसा चाहे उसका उपयोग करे और अपनी आय को जैसी इच्छा हो खर्च करे।"<sup>5</sup>

पूँजीवादी प्रणाली की विशेषताएँ—इन परिभाषाओं के आधार पर हम अब इस स्थिति में हैं कि पूँजीवादी प्रणाली की विशेषताओं को बता सकें। यह विशेषताएँ निम्न प्रकार हैं—

(१) पूँजीवाद की प्रमुख समस्या 'निजी सम्पत्ति का अधिकार' है। इस अधिकार से प्रत्येक व्यक्ति को उत्पादन, उपभोग, विनिमय, क्रय-विक्रय आदि की पूर्ण स्वतन्त्रता

4 By the term 'Capitalism' or the 'Capitalist System' or as we prefer the 'capitalist civilization' we mean the particular stage in the development of industries and legal institutions in which the bulk of the workers find themselves divorced from the ownership of the instruments of production in such a way as to pass into the position of wage earners whose subsistence, security and personal freedom seem dependant on the will of a relatively small proportion of the nation—namely those who own and through their legal ownership, control the organisation of the land, the machinery and the labour force of the community and do so with the object of making for themselves individual and private gains"—*Sydney and Beatrice Webb*

5. A capitalist economy is the antithesis of an economic dictatorship. There is no central planning of production as a whole subject to the limitation imposed by the state, everybody is more or less free to do what he likes. The economic activities of the community are determined by the apparently unco-ordinated decisions of a multitude of different persons, since each owner of a factor of production (including workers—who in the absence of slavery—own their own labour) is free to use it as he pleases, and to dispose of its earnings as he wishes"—*Economics*. P. 155

होती है और इस अधिकार की सुरक्षा सरकार द्वारा की जाती है। प्रत्येक व्यक्ति को यह भी स्पष्टगता होती है कि वह अपनी मृत्यु के समय या उससे पहले अपनी सम्पत्ति को जिसको चाहे उसको द सकता है। निजी सम्पत्ति की प्रथा से साधारणतया कई लाभ प्राप्त होते हैं, जैसे व्यक्तियों की उत्पत्ति व धन व निर्णय लेने की पूर्ण स्वतन्त्रता होती है क्योंकि माधनों के मानव के स्वयं ही हैं। अर्थात् माधनों को किन उपयोगों से लगाये या उनका उपयोग किस प्रकार बने जिस समय करें या खुद न करके किसी दूसरे का उद्वेग इन सब बातों का नियम व्यक्ति स्वयं ही करता है। इसके अनतिरिक्त इस प्रथा से व्यक्तियों में बचत करने की आदत उत्पन्न होती है। व्यक्तियों को बचत करके पूँजी जमा करने की प्रवृत्ति मिलती है क्योंकि वे जानते हैं कि जो कुछ वे बचा कर रखें वह उन्हीं का होगा। इस प्रकार इस अधिकार से देश में पूँजी के निर्माण को बहुत प्रोत्साहन मिलता है।

परन्तु राजकलन या पूँजीवाद का रूप है यह वंसा नहीं है जैसा कि १८वीं शताब्दी में था। निजी सम्पत्ति के अधिकार का उपयोग भी व्यक्ति केवल कुछ सीमाओं में ही कर सकता है। प्रत्येक देश में इस अधिकार पर कुछ न कुछ प्रतिबन्ध अवश्य ही देखने में आते हैं, क्योंकि इन अधिकार के कई बुरे परिणाम होते हैं, जैसे, (१) प्रथम, यह पन की अनमानताओं को बढ़ाता है और योग्य सचय का उपभोग करता है।

(२) दूसरे, धनी व्यक्तियों की अपेक्षा निर्धन व्यक्तियों को अपने विकास और उन्नति की बहुत कम सुविधायें और अवसर प्राप्त होते हैं। और

(३) अन्त में इस अधिकार के अनेकों राजनैतिक, आर्थिक और सामाजिक दुष्ट परिणाम होते हैं जैसे धन के बल पर व्यक्ति चुनाव में विजय प्राप्त करता है, सरकारी विभागों में धन के बल पर अच्छे स्थान प्राप्त करता है, एकाधिकार सभों की स्थापना होती है उपभोक्ताओं को ऊँचे मूल्यों पर वस्तुएँ प्राप्त होती हैं इत्यादि इस प्रकार समाज का नैतिक पतन होता है।

जैसा कि हम अभी कह चुके हैं कि व्यक्ति इस अधिकार का उपयोग करने में इतना स्वतन्त्र नहीं है जितना पहले था। सरकार ने राजकलन बहुत से प्रतिबन्ध लगा दिये हैं जैसे, धनी व्यक्तियों पर कर लगाना और निर्धनों के लिए शिक्षा, स्वास्थ्य सेवा आदि की मुफ्त सेवाएँ प्रदान करना, वस्तुओं के मूल्यों और गुणों को नियमित करना और जन उपयोगी सेवाओं को स्वयं प्रदान करना। २

(२) पूँजीवादी प्रणाली को दूसरी प्रमुख सच्चा 'जिजी आम' है। इसका अभिप्राय यह है कि प्रत्येक व्यक्ति अपने माधनों का प्रयोग अपने लाभों के लिए करता है। दूसरे शब्दों में साधनों का उपयोग सामाजिक हित में नहीं होता है और अधिकतर अधिकों और उपभोक्ताओं का क्षोभ होता है।

पूँजीवादी प्रणाली में निजी लाभ के उद्देश्य का विशेष महत्व है। क्योंकि एक तो इससे साहज करने और जोखिम सहन करने की प्रेरणा मिलती है और समाज में उत्पादक उद्योगों की वृद्धि होती है। दूसरे, इस उद्देश्य की पूर्ति के कारण

ही व्यक्ति यह निर्णय कर पाता है कि किस वस्तु का वह उत्पादन करे और कितनी मात्रा में करे। वह सर्व्व ही साधनों को कम लाभप्रद उपयोगों में से निकाल कर अधिक लाभप्रद उपयोगों में लगाता रहता है और इस प्रकार देश के उत्पादक साधनों का अधिकतम उपयोग सम्भव होता है। इससे अतिरिक्त उत्पादक क्रियाओं का क्षेत्र बढ़ता है, नई-नई वस्तुओं की उत्पत्ति होती है और उत्पत्ति में नए नए ढंगों का प्रयोग होता है।

(३) पूँजीवादी प्रणाली की तीसरी विशेषता आर्थिक स्वतन्त्रता है। निजी सम्पत्ति और निजी लाभ के अधिकारों का पूर्ण उपयोग उसी समय सम्भव हो सकता है जबकि प्रत्येक व्यक्ति को इस बात की स्वतन्त्रता हो कि वह अपनी सम्पत्ति का जिस प्रकार चाहे उपयोग करे और आर्थिक क्रियाओं को इस प्रकार सम्पन्न करे कि उसे अधिकतम लाभ प्राप्त हो। यह स्वतन्त्रता पूँजीवादी प्रणाली में प्रत्येक व्यक्ति को होती है और इसीलिए इसको स्वतन्त्र आर्थिक प्रणाली भी कहा जाता है। प्रत्येक व्यक्ति को इस प्रणाली में व्यवसायिक स्वतन्त्रता रहती है। वह प्रमविदे करने के विषय में पूर्णरूप से स्वतन्त्र होता है। उपभोक्ताओं को भी स्वतन्त्रता होती है कि वे अधिकतम संतुष्टि प्राप्त करने के लिए अपने धन का व्यय जिस प्रकार चाहे करें और अधिक भी स्वतन्त्र होते हैं कि उन्हें जिन व्यवसाय अथवा स्थान पर अधिक मजदूरी मिले उसमें काम करें। इस प्रकार इस प्रणाली में समाज के प्रत्येक व्यक्ति को अपने अपने क्षेत्र में पूर्ण स्वतन्त्रता होती है।

परन्तु आजकल यह देखने में आता है कि सभी पूँजीवादी देशों में इस प्रकार की पूर्ण स्वतन्त्रता नहीं है। राज्य ने इस स्वतन्त्रता पर भी कुछ प्रतिबन्ध लगाये हैं। यह प्रतिबन्ध इसलिए लगाये गए हैं कि हो सकता है कि व्यक्ति विशेष जिस क्रिया को अपने लिए सबसे अधिक उपयोगी समझता हो वह सम्पूर्ण समाज के हित में न हो जैसे, चोरी करना, कत्ल करना सभी देशों में कानूनी जुर्म माने गए हैं। नशीली वस्तुओं के उत्पादन एवं वितरण पर भी नियन्त्रण लगाए गए हैं। पेटेंट और कॉपीराइट कानून भी इसीलिए बनाए गए हैं कि कुछ व्यक्तियों द्वारा दिए गए आविष्कारों या लिखी गई पुस्तकों का अनुचित प्रयोग दूसरे व्यक्ति अपने निजी लाभ के लिए न कर सके। इसी प्रकार कुछ व्यवसायों को जैसे मुद्रा सम्बन्धी चन्दों का उत्पादन, तार, व डाक की व्यवस्था, मद्रा निर्यात, ग्राह, वी. मरवाण, स्पष्ट, करती है। इसी प्रकार कुछ व्यवसायों को करने के लिए विशेष शिक्षा और दीक्षा कानूनी रूप से अनिवार्य कर दी गई है जैसे, इंजीनियरी, बकीलो, डाक्टरों आदि का व्यवसाय। इस प्रकार उपक्रम की स्वतन्त्रता केवल कुछ प्रतिबन्धों के अन्दर ही प्राप्त होती है।

(४) पूँजीवादी प्रणाली की चौथी प्रमुख सच्चा मूल्य प्रणाली है। अगर बताई हुई सारी स्वतन्त्रताओं के होते हुए भी व्यक्तियों को अपने निर्णय मूल्य परिवर्तनों के आधार पर लेने होते हैं। इस सम्बन्ध में हम काफी विस्तार में ऊपर कह ही चुके हैं।

(१) पूँजीवादी प्रणाली की एक और आधारभूत मूल्या प्रतियोगिता है। यह प्रतियोगिता व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के कारण ही उत्पन्न होती है। मूल्य यन्त्र प्रतियोगिता की सहायता से ही व्यक्तियों की आर्थिक क्रियाओं को नियमित करता है। परन्तु पूर्ण प्रतियोगिता बस एक भ्रममय भ्रम है। वास्तविक जीवन में अपूर्ण प्रतियोगिता ही दीखती है। चूंकि पूर्ण प्रतियोगिता के लिये ये शर्तें आवश्यक हैं। प्रथम, साधना की गतिशीलता पर किसी प्रकार के भी कृत्रिम प्रतिबन्ध नहीं होने और दूसरे किसी भी एक व्यक्ति की अपनी व्यक्तिगत क्रियाओं में बाधा की मूल्य प्रभावित नहीं होता। परन्तु वास्तविक जीवन में यह दाना ही घात पूरी नहीं होती, क्योंकि एक ही मरफार बहुत से प्रतिस्पर्धी मराने हैं जैसे, मजदूरी की दर, काम के घण्टे, काम की दशाएँ आदि वानून द्वारा निश्चित कर दिये हैं, जमोपयोगी सेवाओं को स्वयं प्रदान करती है इत्यादि। दूसरे कुछ उद्योग ऐसे हैं जिनमें बहुत बड़ी मात्रा में पूँजी की आवश्यकता होती है जो किसी एक व्यक्ति के बस की बात नहीं है जैसे मोहा और स्पात, मोटर कार, पानी के जहाज आदि के उद्योग। कुछ उद्योगों की प्रवृत्ति आरम्भ से ही एकाधिकार की स्थिति स्थापित होने की होती है, और कुछ उद्योगों में उत्पादन स्वयं ही एकाधिकार की स्थिति उत्पन्न कर लेते हैं, जैसे औद्योगिक गुटबन्दी। इसने अतिरिक्त उपभोक्ताओं को भी विभिन्न वस्तुओं के बारे में पूर्ण ज्ञान नहीं होता और अधिकार को भी रोजगार के घनमरा और दशाओं की पूर्ण सूचना नहीं होती। इन सब बातों के कारण व्यवहारिक जीवन में प्रतियोगिता का अभाव रहता है। परन्तु फिर भी इन सीमाओं के अन्दर व्यक्ति प्रतियोगिता करने के लिये स्वतन्त्र होते हैं। इस प्रतियोगिता के कई लाभ हैं। प्रथम, प्रत्येक व्यक्ति को वस्तुओं की खरीदने और बनाने की स्वतन्त्रता होती है। उपभोक्ता अपनी इच्छा अनुसार चीजें खरीद सकता है और उत्पादक अपने साधनों का इच्छानुसार प्रयोग कर सकते हैं। दूसरे उत्पादन में अधिकतम कुशलता प्राप्त होती है क्योंकि प्रत्येक उत्पादक को उत्पादन बन्द करना होता है या कुशलता में वृद्धि करनी होती है। इस प्रकार साधनों का अपव्ययी उपयोग नहीं होता है और अन्त में प्रतियोगिता मूल्य यन्त्र को संचालित करती है।

(२) पूँजीवादी प्रणाली की छठी विशेषता यह है कि इसमें उत्पादन कार्य समुच्चय रहित होता है। इसमें साधनों के उपयोग के बारे में किसी केन्द्रीय मण्डल का निर्देशन नहीं होता है। परन्तु जैसा कि हम ऊपर कह आये हैं व्यक्तिगत क्रियाओं का निर्देशन मूल्य यन्त्र द्वारा होता है।

इस प्रकार उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि पूँजीवादी प्रणाली का रूप वगैरहों में काफी बदल गया है और जैसा कि हमने कई स्थानों पर बताया है कि परिस्थितियों के बदलने में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता बहुत सीमा तक कम हो गई है। अब हम पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के गुण तथा दोषों का अध्ययन करते हैं।

## पूँजीवादी प्रणाली के लाभ—

पूँजीवादी प्रणाली के निम्न लाभ बताये गये हैं :

(१) उत्पादन सम्बन्धी लाभ—(अ) उत्पादन प्रणाली व्यक्तियों की आवश्यकताओं के अनुकूल होती है। यह मूल्य यन्त्र द्वारा होता है। प्रत्येक व्यक्ति को स्वतन्त्रता होती है कि वह जिस प्रकार चाहे अपनी मोद्रिक आय को व्यय करे। किसी भी वस्तु को कितनी ही माना न खरीदे, क्योंकि व्यक्ति ने यह निर्णय मूल्य पर निर्भर करते हैं और किसी भी वस्तु के लिये मनुष्य की आवश्यकता की तीव्रता उस मूल्य द्वारा व्यक्त होती है जो वह वस्तु के लिये देने को तैयार होता है। उत्पादक भी अपनी उत्पत्ति की मात्रा मूल्य द्वारा ही निश्चित करते हैं। इस प्रकार मूल्य यन्त्र मांग और पूर्ति में मनुजलन स्थापित होने में सहायता करता है।

(आ) उत्पादन की कुशलता, इस प्रणाली का दूसरा गुण है। अधिकतम लाभ प्राप्त करने के उद्देश्य और प्रतियोगिता में सफल होने के लिये प्रत्येक उत्पादक, वस्तु को कम से कम उत्पादन लागत पर उत्पन्न करने का प्रयत्न करता है। इसलिये उत्पादन क्षेत्र में केवल वे ही उत्पादक टिक पाते हैं जो अत्यन्त कुशल और निपुण होते हैं और कम कुशल या अकुशल उत्पादक, कम लाभ प्राप्त होने के कारण या हानि होने के कारण उस उद्योग को छोड़ कर किसी अन्य उद्योग में कार्य करने लगते हैं। इस प्रकार साधनों का अपव्ययी उपयोग बच जाता है।

(इ) उत्पादन में कुशलता प्राप्त करने के लिये प्रत्येक उत्पादक उत्पादन विधियाँ में नित नये सुधार करने के लिये प्रेरित होता है। वैज्ञानिक ढंग पर श्रमिका का संगठन करता है। नये नये यन्त्रों का प्रयोग करता है। अनुसन्धात कार्यों पर अधिक धन्य करता है और इसी प्रकार के अन्य प्रयत्न करता है।

(ई) इन प्रयत्नों के कारण पिछले वर्षों में बहुत उन्नति हुई है। वस्तुओं की संख्या और विविधता में अत्यधिक वृद्धि हुई है। श्रमिकों की उत्पादन शक्ति में भी उन्नति हुई है। पहिने की अपेक्षा अब प्रत्येक वस्तु का उत्पादन कई गुना बढ़ गया है। बहुत सी गई किस्म की वस्तुएँ बननी आरम्भ हुई हैं। उत्पादन उप-भोगताओं की इच्छियों के अनुकूल किया जा रहा है। वास्तव में यह पूँजीवादी उत्पादन का ही चमत्कार है। ऐसा अनुमान लगाया गया है कि यदि पूँजीवादी उत्पादन इस प्रकार चलता रहा तो बीस वर्षों में (और सन् १९२८ से २० वर्षों में) अत्यधिक निर्धन अस्तित्वों की निर्धनता समाप्त हो जायगी।<sup>६</sup>

(२) जीवन स्तर में वृद्धि—पूँजीवादी प्रणाली की एक सफलता यह भी बनावी जाती है, कि गत वर्षों में उत्पादन में महान् वृद्धि होने के कारण, व्यक्तियों के जीवन स्तर में बहुत उन्नति हो गई है। इस वृद्धि का मुख्य कारण यह है कि पहले की अपेक्षा अब वस्तुएँ एक तो प्रचुर मात्रा में उपलब्ध होने लगी हैं, दूसरे पहले की ही वस्तुएँ अब नय-नय रूप, रंग और आकार की बनने लगी हैं और नय-नये आविष्कार



होने से नई-नई वस्तुएँ भी बनाई जाने लगी हैं, जैसे रेडियो, बिजली के पते, बिजली के प्रशीतक (Refrigerators) इत्यादि। यह पूर्ण रूप से पूँजीवादी देशों के गत वर्षों के आर्थिक इतिहास से स्पष्ट हो जाता है।<sup>१</sup> यह सस्ता कपड़ा, सस्ता सूती और रेशमी कपड़ा, जूते, मोटरे इत्यादि ही पूँजीवादी उत्पादन की विशेष सफलताएँ हैं। यह उन्नति या सुधार नहीं जो घनी व्यक्ति को अधिक महत्त्वपूर्ण होते हैं। रानी ऐलीज-बर्थ के पास रेशमी भोजे थे। पूँजीवादी सफ़रता इसी में नहीं कि रानिया के लिए अधिक रेशमी भोजे प्रदान करें वरन् इसमें है कि कारखाना में काम करन वाल श्रमिकों को यह भोजे कम से कम प्रयत्न करके प्राप्त हो जायें। पूँजीवादी विधि, प्रकृत्वात् ही नहीं बल्कि अपनी काय प्रणाली द्वारा, जन साधारण के जीवन स्तर में सीधे गति से वृद्धि करती है।<sup>२</sup>

(३) स्वयंक्रियता—हम ऊपर यह आया है कि पूँजीवादी प्रणाली में आर्थिक क्रियाओं का निर्धारण उपभोग और वितरण सम्बन्धी निर्णय मूल्य पर निर्भर करत है। इस प्रकार प्रतियोगिता और मूल्य यन्त्र के कारण बिना किसी निर्बंधन के ही इस प्रणाली में विभिन्न क्षत्रों में सबकुछ ही समुचित स्थापित हो जाता है। इसमें समाजवाद की भाँति कन्द्रीय नियोजन की कोई आवश्यकता नहीं होती। इस प्रकार यह प्रणाली स्वयंचालित है।

(४) स्वतन्त्रता—पूँजीवादी प्रणाली में व्यक्तियों को आर्थिक और राज-नैतिक दोनों प्रकार की स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। यह सच है कि यह स्वतन्त्रता कुछ प्रतिबंधों के साथ ही प्राप्त होती है, परन्तु फिर भी अन्य आर्थिक एक राजनैतिक व्यवस्थाओं की अपेक्षा इसमें व्यक्ति अधिक स्वतन्त्र रहता है। इसमें राज्य का कम से कम हस्तक्षेप होता है। जब तक कि सामाजिक न्याय और सुरक्षा भंग न हो और जब तक कोई व्यक्ति अपने अधिकारों की प्राप्ति के लिए अन्य व्यक्तियों की स्वतन्त्रता में बाधक नहीं होता उस समय तक प्रत्येक व्यक्ति स्वतन्त्र होता है कि वह जैसा चाहे करे। इस स्वतन्त्रता से व्यक्तिगत उपक्रम और उत्साह में वृद्धि होती है।

(५) न्यायशीलता—पूँजीवादी प्रणाली के समर्थकों का कहना है कि यह प्रणाली न्यायपूर्ण है। यह प्रकृति का नियम है कि सबसे अधिक योग्य जीव ही जीवित रहना चाहिये। यह प्रणाली इसी नियम पर आधारित है। न्यायशीलता तो इसी में है कि सबसे योग्य व्यक्ति का ही अधिकतम लाभ प्राप्त हो। इस प्रणाली में होता भी यही है।

(६) लोचपूर्णता—कुछ लोगों के अनुसार यह प्रणाली अपने आपको समय अनुसार बना सपती है अर्थात् इसमें एक बड़ा भूषण यह है कि यह लोचपूर्ण है। परिस्थितियों के बदलने के साथ साथ यह अपनी उत्पादन विधि, प्रबंध और काय प्रणाली को सुरन्त ही बदल लेती है और समय अनुकूल बना लेती है। राजकीय हस्तक्षेप, इनका अधिक हो जाने पर भी, आज यह जीवित है और केवल यह ही नहीं

बल्कि ससार के अधिकांश भाग पर इसका प्रभुत्व है।

## पूँजीवादी प्रणाली के दोष—

उपर्युक्त गुणों से यह नहीं समझ लेना चाहिये कि पूँजीवादी प्रणाली दोष रहित है। इसके दोष काफी गम्भीर हैं। इन्हीं दोषों के कारण तो इसकी इतनी निन्दा हुई है और आर्थिक जीवन में राज्य हस्तक्षेप बढ़ा है। राय तो यह है कि इस प्रणाली में इतनी बुराईयाँ हैं कि इसका अन्त अब निकट ही दोषता है। यह दोष निम्न प्रकार हैं—

(१) आय की असमानता—पूँजीवादी प्रणाली में सबसे बड़ा दोष यह है कि यह आर्थिक असमानताओं को जन्म देती है। इस प्रणाली में समाज दो भागों में विभाजित हो जाता है। प्रथम भाग में तो वे लोग आते हैं जिनके पास किसी भी वस्तु का अभाव नहीं होना और जो अपना जीवन भोग विलास में बिताते हैं और दूसरे भाग में ऐसे व्यक्ति मिलते हैं जिनके पास पेट भर खान को भोजन और तन ढाकने की कपड़ा भी नहीं होता। यही नहीं जैम जैम इस प्रणाली की उन्नति हुई है बल्कि ही बँटो धन की अगमानताएँ बढ़ती ही गई हैं। धनी और अधिक धनी हो रहे हैं और निर्धन और अधिक निर्धनता की सीमा पर पहुँचते गये। यह असमानताएँ मुख्य रूप से निजी सम्पत्ति, उपक्रम की स्वतन्त्रता, निजी लाभ के लिए उत्पादन और प्रतियोगिता के कारण उत्पन्न होती हैं। यद्यपि यह सही है कि प्रत्येक व्यक्ति अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र है कि वह जैसा चाहे वैसा करे परन्तु यह स्वतन्त्रता केवल सैद्धान्तिक ही है। क्योंकि व्यवहार में यह स्वतन्त्रता केवल उन्हीं व्यक्तियों को प्राप्त होती है जिनके पास गहन ही से प्रचुर मात्रा में साधन होते हैं। इसके अतिरिक्त जैसे-जैसे उत्पादन का क्षेत्र बढ़ता है और उत्पादन में नये ढंगों का प्रयोग होता है बँटो ही बँटो उन व्यक्तियों की मजदूरी कम होनी शुरू होती है जिनके पास लय ढंगों का प्रयोग करने के लिए मशीनें हैं और बड़ी मात्रा में उत्पादन करने के लिये बहुत बड़ी पूँजी है। इसी लिये वेबन धनी परिवार के लोग ही धनी रहते हैं। हाल ही के एक अनुमान के अनुसार समूहक राष्ट्र अमेरिका में २६ प्रतिशत परिवारों और व्यक्तियों को कुल आय का ५६% भाग प्राप्त हुआ जब कि शेष ७४% परिवारों और व्यक्तियों को केवल ४४% मिला।<sup>9</sup> इसी प्रकार ग्रेट ब्रिटन में सन् १९३६ में १२% व्यक्तियों ने कुल राष्ट्रीय आय का ४२% भाग प्राप्त किया था।<sup>10</sup> इस बात से सिद्ध होता है कि जब पूँजीवादी देशों में आय की असमानता इतनी भीषण है तो धन की असमानता तो और भी अधिक भयानक होगी। इस समस्या के साथ-साथ एक बुराई और उत्पन्न होती है कि पूँजीवादी देशों में समाज की प्रगति तथा सामाजिक और आर्थिक उन्नति के साथ-साथ बहुधा सम्पत्ति का मूल्य बढ़ता ही जाता है जिससे व्यक्ति को बिना किसी प्रयत्न के ही

<sup>9</sup> Paul A Samuelson, *Economics*, P. 63.

<sup>10</sup> Pigou, *Ibid*, P 19

आय प्राप्त होती है। इस प्रकार पुँजापनिका की अधिवार आय, 'अनप्राप्तित आय' (Un-earned Income) होता है।

यह भी यह धनमागतएँ प्रत्यक्ष दृष्टिकोण से ही हाविचारक और बुरी है।  
इस को यह बहुत ही अन्यायपूर्ण है क्योंकि ऐसी परिवार की मर्यादा बहुत मनी होती  
है निम्न मर्यादा धनी यतिगुण धारक्यकनाया को भी पूरी नहीं कर पाता और  
उनकी आय समान निम्नतर निम्न ही जाती है। इससे प्रभाव उन पर ही नीमित  
नहीं रहता बल्कि "नर उक्त प्रत्यक्ष निम्न और अप्रत्यक्ष प्रभाव न कर पाते व  
कारण यद्वैत ही मनुष्यन ही है और यम दुर्धित धन या सभी धन नहीं होता।  
हमारी बात कुछ बात व यम नितिन यम ही है बिना मर्यादा रिय या निम्न म  
यौवन यमोन व यम ही है। इस प्रकार ही निम्न प्रभाव ही अन्यायपूर्ण है। कांन म  
राज ही यम है निम्न म यद्वैत न ही यम युव का सम्बन्ध है यम पुत्रापी  
और यमका म यमोन प्रभावना ही यम है।<sup>11</sup> यमोनिक यम मायानिक  
दृष्टिकोण म यम अन्यायना यमोन यमराज्य जाती है। यमोनिक यम म  
यम यमोन यमोन यम है यम यमोन की प्रभाव यमोन है और यमोनिक  
यम म यमोन यमोन ही यम यमोन यम का रिहाय यम न ही यम यमोन  
यमोन नर यमोन ही यम है। साक्षिक यम यम अन्यायनाया व यमोन ही  
यमोन यम म रिहाय ही यम यम म ही यम यमोन व यमोन यमोन म  
यमोन यमोन की मनी जाती। यम यमोन है, निम्न यमोन की यमोन यमोन यमोन  
या यमोनका का यमोन यमोन नहीं ही यमोन है यमोन यमोन व यमोनका यमोन  
या यमोन ही यमोन यमोन यमोन ही यमोन व यमोन यमोन ही यमोन। यमोन और  
यमोनका व यमोनका यमोन यमोन ही यमोन यमोन यमोन यमोन ही यमोन  
यमोन यमोनका की यमोन यमोन है। इस सम्बन्ध म यमोनका म यमोन म  
यमोनका यमोन यमोनका व यमोन म यमोन यमोन ही यमोन यमोनका है  
निम्न निम्न यमोनका यमोनका का यमोनका यमोनका ही यमोनका ही यमोनका है। यमोनका यमोनका  
यमोनका है —

यम यमोन यमोन यमोन यमोन व यमोन म यमोनका यमोन व यमोनका यमोन  
यमोनका मनी यमोनका ? यमोनका है।

यमोनका यमोनका यमोनका नहीं है। तुमारे निम्न यमोनका ही और हमारे  
यमोनका यमोनका यमोनका यमोनका है।

यमोनका यमोनका यमोनका है ?

यमोनका यमोनका यमोनका यमोनका है।<sup>12</sup>

निम्नका यमोनका यमोनका है निम्नका यमोनका यमोनका यमोनका है और यमोनका

11 There is a world of difference in terms of happiness between the high priest and the slaves in the temple of industry —O D H Cole Principles of Economic Planning 1935 P 3

12 Quoted by A E Leontiev Political Economy P 181 from A Rochester Labour and coal

और लोगों को आय जताने को प्राप्त नहीं हो पाता है। यह केवल इसीलिए तो है कि उनके पास कोयला खरीदने को पैसे नहीं हैं क्योंकि कोयले के अत्यधिक उत्पादन के कारण उनको कोयले उद्योग से निकाल दिया गया है।

(२) आर्थिक अस्थिरता—पूँजीवादी प्रणाली का एक बड़ा दोष यह भी है कि इसमें आर्थिक स्थिरता का अभाव रहता है, अर्थात् मूल्यों के उतार-चढ़ाव बहुत अधिक और शीघ्र हो होते रहते हैं जिनसे कि देश का आर्थिक जीवन पूर्ण रूप में अनिश्चित रहता है। हमारे शब्दों में व्यापार चक्र इस प्रणाली की मुख्य विशेषता है। यहाँ-यहाँ तो व्यापार और उद्योगों में एक दम समृद्धि आती है और फिर उसके बाद तुरन्त ही मन्दिकाल आता है और इसी प्रकार एक के बाद दूसरा—क्रम चलता ही रहता है। एक व्यापार चक्र का काल लगभग ६-१० वर्षों का होता है। मन्दी के दिनों में समाज के सभी वर्गों के लोगों को घोर कष्ट सहन करने पड़ते हैं। ऐसे दिनों में उत्पादन, व्यापार और राष्ट्रीय आय गिरती जाती है और बेकारी बढ़ती जाती है। १९३० के मन्दी काल के बारे में तो लगभग सभी जानते हैं उन वर्षों में समुक्त राज्य की राष्ट्रीय आय ८,३०० करोड़ डालर से गिर कर ४,००० करोड़ डालर रह गई थी, औद्योगिक उत्पादन का सूचक अंक १९९ में ६४ पर आ गया था और बेकारों की संख्या लगभग १५ गुनी बढ़ गई थी। इस प्रकार यह अवगुण पूँजीवादी प्रणाली का अनिवार्य और स्वाभाविक दोष है।

(३) अप्रवृत्तता—ऐसी प्रणाली में आर्थिक साधनों का भिन्न-भिन्न उद्योगों में मितव्ययी प्रयोग नहीं होता है यह हम बता ही चुके हैं कि इस प्रकार की व्यवस्था में मूल्य यत्र मूल निर्देशक होता है और इसलिये केवल वही वस्तुएँ उत्पन्न की जाती हैं जिनके मूल्य ऊँचे होते हैं अर्थात् जिनका केवल घनी व्यक्ति ही उपभोग करते हैं। इस प्रकार अधिकांश व्यक्तियों द्वारा उपभोग में लाई जाने वाली वस्तुएँ, दूसरे शब्दों में अनिवार्य आवश्यकताओं की वस्तुओं के उत्पादन में साधनों का बहुत कम उपयोग होता है।<sup>13</sup>

इसके अतिरिक्त उत्पत्ति के साधनों का बटवारा भिन्न-भिन्न उद्योगों और व्यक्तियों में आदर्शतम नहीं होता है क्योंकि एक तो कुछ वस्तुओं की भौद्रिक लागत (Money Cost of Production) और सामाजिक लागत (Social Cost of Production) समान नहीं होती जैसे कि नशीली वस्तुओं का उत्पादन और विक्रय। ऐसी वस्तुओं की, शौचिक सामान, चोरी, चूल्हा, फास, स्त्री, है। परन्तु सामाजिक लागत, चूल्हा, अधिक होती है। क्योंकि समाज को इन वस्तुओं के उपभोग के कारण उत्पन्न होने वाले रूगड़े और अपराधों को रोकने के लिये पुलिस और न्यायालयों के प्रबन्ध करने पर बहुत खर्चा करना पड़ता है। परन्तु उत्पादक निजी लाभ को अधिकतम करने के लालच से इस बात की ओर ध्यान ही नहीं देता और वस्तुओं का उत्पादन करता चला जाता है। दूसरी ओर साधनों के कुछ उपयोग ऐसे हैं जिनसे सभी व्यक्तियों को एक साथ लाभ पहुँचता है और उसका मूल्य किसी एक व्यक्ति से नहीं लिया

जा सकता है। जैसे पार्क, सड़कें, वाचनालयों आदि की व्यवस्था। ऐसे उपयोगों में सामाजिक लाभ अधिक होते हुये भी पूँजीपति अपनी पूँजी को कभी भी लगाने की तैयार न होगा क्योंकि इससे उसको कोई भौतिक लाभ प्राप्त नहीं होता। इस प्रकार हमने देखा कि साधनों का उचित बटवारा पूँजीवादी प्रणाली में नहीं हो पाता। इसके अनिश्चित कुछ उद्योग ऐसे होते हैं जिसमें एकाधिकार की स्थिति स्थापित हो जाती है। ऐसे उद्योगों में एकाधिकारी अपने लाभ को अधिकतम करने में उद्योग से बन्धु को कम मात्रा में उत्पन्न वस्तु जैसे मूल्य पर बेचता है। इसका मतलब यह है कि वह अपने उद्योग में उन साधनों को प्रयोग में नहीं लाता जिनसे कि बाजार बटवारे की स्थिति में लाभ चाहिये जिसमें इन साधनों का उपयोग होना है। एकाधिकारी तो यह बेचकर पड़े रहते हैं या वह ऐसे उद्योगों में लगाए जाते हैं जहाँ उनकी सीमान्त उपयोगिता नीची होती है। अन्य कारणों से भी साधनों का अप्रत्यक्ष उपयोग होता है। एक ही एक वस्तु के अलग-अलग उत्पादन उत्पादन करने से पहले यह अनुमान नहीं लगा पाते कि उनमें से प्रत्येक वस्तुओं की वित्तीय माना क्या रहेगा। जिसका परिणाम यह होता है कि या तो वह अधिक उत्पादन कर लेता है या कम। यदि उत्पादन कम से अधिक हो जाता है तो उसको प्रतिबोधिता में सफलता प्राप्त करने के लिये विज्ञापन आदि पर बहुत अधिक पूँजी खर्च करनी पड़ती है जो वर्षों पूर्ण रूप से अनावश्यक होता है। साथ ही साथ यदि अन्य प्रतिस्पर्धी उत्पादन वस्तु के रूप और रस में कुछ परिवर्तन करते तो पहले वाली हुई वस्तुओं का एक ही बिकना ठठिन हो जाता है और दूसरे वस्तुओं का रूप और रस में परिवर्तन करने में अनावश्यक खर्च होने है। ऐसे अनिश्चित अवांछा और व्यापार की दोहराव (Duplication) का कारण भी बहुत बरबादी होती है।

(४) बेकारी—पूँजीवादी प्रणाली का नौवा गम्भीर दोष यह है कि इनमें मानवीय और भौतिक साधनों का पूरा उपयोग तो हो ही नहीं पाता और उनके ऊपर बेकारी और जपन होती बनी जाती है। सबसे विचित्र बात तो यह है कि इसका न हान हुये भी लोगों को बेकार होना पड़ता है। ऐसी व्यवस्था में नौवा प्रदूषित स्वतन्त्रता का अधिकार है जब कि लोग को पेट भरने, लक टाकने, छत के नीचे रहने तथा की स्वतन्त्रता और अधिकार नहीं। यह बेकारी केवल इसी लिये होती है कि जगति के भौतिक साधनों पर कुछ ही लोग का स्वामित्व होता है और अधिकारी को नौवा रखता उनकी इच्छा पर निर्भर रहता है। परन्तु वे 'पूर्ण-रोजगार' (Full Employment) की स्थिति उत्पन्न करने में असमर्थ रहते हैं। इसीलिये तो समाजवाद अधिक प्रगति कर रहा है क्योंकि यह यह गिद्ध हो चुका है कि जिना राज्य हस्तक्षेप के पूर्ण रोजगार की स्थिति उत्पन्न नहीं हो सकती।

(५) एकाधिकारियों की स्वतन्त्रता—पूँजीवादी प्रणाली में बहुत एकाधिकारियों के स्वामित्व होने की प्रवृत्ति पाई गई है। मर्यादित दृष्टिकोण से तो पूर्ण प्रतिस्पर्धिता इन प्रणाली का मुख्य लक्ष्य है परन्तु व्यावहारिक जीवन में एकाधिकारी या अल्प एकाधिकारी समूहों स्थापित होते देखे गये हैं। स्पष्ट है कि ऐसे लोगों की

स्थापना से केवल पूँजीवादी प्रणाली के दोष चढ़ते ही नहीं हैं साथ ही साथ उनके लाभ भी कम हो जाते हैं।

(६) शोषण—इस प्रणाली में क्योंकि उत्पादकों का मुख्य उद्देश्य अपने लाभ की अधिकतम करना होता है इसलिए वे अपने उत्पादन व्यय को कम से कम रखने के लिए श्रमिकों का शोषण करते हैं। वे श्रमिकों को उनकी उत्पत्ति का पूरा मूल्य नहीं देते जिससे श्रमिक सदैव ही निधन बना रहता है। वे स्त्री और बच्चों को कम मजदूरी पर नौकर रखते हैं श्रमिका की बीमारी आदि पर कोई ध्यान नहीं देते। इसके साथ-साथ श्रमिकों को सदैव ही बेकारी का डर भगा रहता है क्योंकि यदि श्रमिक अपनी मजदूरी बढ़वाने और क़ाय बर्साओ को सुधारने की बात कहें तो मालिक उसको फौरन निकाल देगा। इस प्रकार इस प्रणाली में मानवता का पूण अभाव रहता है।

(७) कला की अवनति—ऐसी प्रणाली जिसमें प्रत्येक वस्तु का महत्त्व द्रव्य में आका जाय उस प्रणाली में कला साहित्य और गायन विद्या आदि का वृत्ति विकास हो सकता है। मिनता भी घन और दोगत की तराजू में तौली जाती है और देश में कला और मलाकारों का कोई स्थान नहीं होता।<sup>14</sup>

### योजना-बद्ध अर्थ-व्यवस्था—

योजनाबद्ध अर्थ व्यवस्था का विचार बीसवीं शताब्दी की देन है। ऐसी अर्थ-व्यवस्था में उत्पादन व्यापार, योजना, जीवन स्तर और राष्ट्रीय भाग का विकास एक साथ होता है और यह विकास एक केन्द्रीय संस्था द्वारा एक निश्चित योजना के अनसार होता है। यह योजना एक पुन निश्चित उद्देश्य से बनाई जाती है और एक निश्चित अवधि के लिए होती है। राबिन्स के शब्दों में “योजना बनाना का अर्थ है किसी निश्चित उद्देश्य से काम करना, चुनना या निर्णय करना और यह निर्णय सारी आर्थिक क्रियाओं का निचोड़ होता है।”<sup>15</sup> लाविंग के अनुसार योजनाबद्ध अर्थ व्यवस्था “आर्थिक समूहों की एक ऐसी योजना है जिसमें सारे व्यक्ति तथा अन्य घटनादि, उपकरणों और उद्योगों को एक सम्पूर्ण प्रणाली की समन्वित इकाइयों मानी जाती है ताकि तमाम उपलब्ध साधनों का एक निश्चित अवधि के अन्दर, किसी जाति की आवश्यकताओं की अधिकतम सन्तुष्टि के लिए, उपयोग किया जाय।”<sup>16</sup> इस प्रकार योजनाबद्ध अर्थ व्यवस्था का मुख्य आधार आर्थिक नियोजन<sup>17</sup> है।

14 Loucks and Hoot, *Ibid*, P 83

15 Robbins *Economic Planning and International Order* P 4

16 Lewis Lorwin *Report of the Amsterdam Conference on World Social Planning* P. 714

17 आर्थिक नियोजन का विस्तृत अध्ययन पुस्तक-जीवी में किया गया है। यहाँ पर हम केवल योजनाबद्ध अर्थ-व्यवस्था सम्बन्धी बातों की ही विवेचना कर रहे हैं।

योजना-बद्ध अर्थ-व्यवस्था की विशेषताएँ—इन अर्थ-व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्न प्रकार हैं—

(१) इस प्रकार की अर्थ-व्यवस्था में राष्ट्र के आर्थिक विकास के लिए जो भी निर्णय होते हैं वे केन्द्रीय नियोजन अधिकारी (Central Planning Authority) द्वारा लिए जाते हैं। दूसरे शब्दों में एक नियोजन अधिकारी की उपस्थिति अत्यन्त आवश्यक है जो देश के साधनों को ध्यान में रखकर पूर्वं निर्दिष्ट उद्देश्यों के लिए एक विम्बून योजना तैयार करता है। निराकरण अधिकारी वास्तव में नियोजन कार्य का निर्देशक होता है।

(२) नियोजन अधिकारी जिस योजना का निर्माण करता है वह निर्दिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए बनाई जाती है अर्थात् योजनाबद्ध अर्थ-व्यवस्था में उत्पादन एवं वितरण तैयारों इन उद्देश्यों की पूर्ति को ध्यान में रख कर की जाती है और उनका मार्ग पूर्वं निर्दिष्ट रहता है। यह आवश्यक नहीं कि यह उद्देश्य आर्थिक आधार पर ही निर्धारित हो वरन् सामाजिक राजनैतिक तथा अन्य विचारों के आधार पर भी निर्धारित किए जा सकते हैं। यह देश की परिस्थितियों पर निर्भर रहता है। जैसे रूस में आर्थिक नियोजन का उद्देश्य, देश की आर्थिक क्षेत्र में आत्मनिर्भर बनाना और देश की सुरक्षा सम्बन्धी आवश्यकता करना था। इसी प्रकार इटली और जर्मनी में मुख्य उद्देश्य राज्य की आर्थिक तथा सैन्य शक्ति को प्रदत्त बनाना था। कुछ भी हो प्रत्येक देश में आर्थिक नियोजन के कुछ सामान्य उद्देश्य अवश्य होते हैं जो लगभग सारे ही देशों में समान रहते हैं, जैसे व्यक्तिगत के जीवन स्तर को ऊँचा करना, देश में पूर्ण रोजगार की स्थिति उत्पन्न करना, आर्थिक समतानताओं को दूर करना, आर्थिक जीवन को स्याई बनाना इत्यादि। हाँ, यह अवश्य है कि पिछड़े हुए देशों में नियोजन का प्राथमिक उद्देश्य आर्थिक विकास और औद्योगीकरण होता है।

(३) जैसा कि हम कह चुके हैं योजनाबद्ध अर्थ-व्यवस्था एक निश्चित योजना के अनुसार चलायी जाती है। जब देश की सरकार उद्देश्यों को निर्दिष्ट कर लेती है तो नियोजन अधिकारी उपलब्ध साधनों के अनुसार एक निर्दिष्ट दायित्व में उन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए योजना बनाता है, अर्थात् वह यह निर्धारित करता है कि उस समय में साधनों का प्रयोग किस प्रकार होगा और फिर साधनों को विभिन्न प्रयोगों में प्राथमिकता क्रमा के अनुसार बाँट देता है। जब सरकार इस योजना को स्वीकार कर लेती है तब नियोजन कार्य आरम्भ होता है। यह ध्यान रहे कि यह योजना स्याई नहीं होती। समय व परिस्थितियों के अनुसार इसमें परिवर्तन किए जा सकते हैं।

(४) एक और महत्वपूर्ण विशेषता इस व्यवस्था की यह है कि इसमें सभी आर्थिक क्रियाओं पर सरकारी नियन्त्रण रहता है।

उपर्युक्त विशेषताओं के अनुसार इस क्षेत्र में हम समाजवाद का अध्ययन करेंगे क्योंकि समाजवाद ही उनका आदर्शतम रूप है।

## समाजवाद—

समाजवाद क्या है ?—थोड़ा से ही शब्दों में समाजवाद के बारे में बताना देना एक कठिन कार्य है क्योंकि यह शब्द सिद्धान्त और राजनैतिक भ्रान्दीयन दोनों ही का संकेत करता है। इसके अतिरिक्त समाजवाद के अन्तर्गत केवल राजनैतिक सिद्धान्त ही नहीं मिलते बल्कि आर्थिक और राजनैतिक सिद्धान्तों की एक मिश्रित विवेचना मिलती है। इससे अतिरिक्त सबसे बड़ी गड़बड़ यह है कि समाजवाद के इतने रूप हैं और इतनी विचारधाराएँ हैं कि ऊपर न देखने पर यह एक दूसरे के विरोधी मत प्रतीत होते हैं। इस प्रकार समाजवाद के अनेकों पहलू हैं और इस पर इतने लेख लिखे गये हैं कि वास्तव में यह कहना कठिन हो जाता है कि समाजवाद है क्या ? हमको भी यही कहते बनता है, जैसा कि जोड़ ने कहा है कि "संक्षेप में समाजवाद एक टोपी की भाँति है जिसकी शक्ल विगड़ गई है क्योंकि हर कोई उसे पहनता है।"<sup>18</sup>

हम यहाँ पर पहले समाजवाद की मुख्य मुख्य परिभाषाओं को देंगे और तत्पश्चात् समाजवाद की विशेषताओं, गुण और अवगुणों का वर्णन करेंगे।

Dickinson के अनुसार "समाजवाद, समाज का एक आर्थिक संगठन है जिसमें उत्पत्ति के भौतिक साधनों पर सम्पूर्ण जाति का स्वामित्व होता है और जिनका उपयोग एक सामान्य आर्थिक योजना के अनुसार ऐसी सरथाओं द्वारा किया जाता है जो समाज के प्रतिनिधि हैं और जो जाति के प्रति उत्तरदायी हैं, इस प्रकार के समाजीकृत योजनाबद्ध उत्पादन के जो परिणाम होते हैं उनमें से समाज के सारे ही सदस्य समान अधिकारी के आधार पर, लाभ उठाने के अधिकारी होते हैं।"<sup>19</sup>

प्रो० पी० ने समाजवाद की परिभाषा इस प्रकार दी है "एक समाजीकृत प्रणाली वह है जिसके उत्पादक साधनों का मुख्य भाग समाजीकृत उद्योगों में लगा होता है।" और "एक समाजीकृत उद्योग वह है जिसमें कि उत्पत्ति के भौतिक साधनों पर किसी राजकीय अधिकारी या एन्ड्रिड संस्था का स्वामित्व होता है और जो दूसरे व्यक्तियों को बेचकर लाभ बनाने के उद्देश्य से नहीं चलाये जाते बल्कि उन लोगों की प्रत्यक्ष सेवा के लिये जिनका कि अधिकारी या संस्था प्रतिनिधित्व करती है।"<sup>20</sup>

18 "Socialism, in short, is like a hat that has lost its shape because everybody wears it" —C E M. Joad *Modern Political Theory*. 1935. p. 40

19. "Socialism is an economic organisation of society in which the material means of production are owned by the whole community and operated by organs representative of and responsible to the community according to a general economic plan, all members of the community being entitled to benefit from the results of such socialised planned production on the basis of equal rights"—Dickinson, *Economics of Socialism* pp 11

20 "A socialised system is one the main part of whose productive resources are engaged in socialised industries And, "a socialised industry is one in which the material instruments of production are owned by a public or



Shadwell ने समाजवाद की बड़ी विस्तृत परिभाषा दी है। वास्तव में यह परिभाषा तो नहीं है बल्कि सम्पूर्ण समाजवाद का एक संक्षिप्त सार है। उनके अनुसार यह “अमूर्ति तथा ठोस, सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक, आदर्शवादी और भौतिकवादी, अतिप्राचीन और पूर्ण आधुनिक—दोनों ही है, यह एक नोरी भावना से लेकर एक स्पष्ट कार्यक्रम तक है, विभिन्न समर्थक इसको एक जीवन दर्शन, एक प्रकार का धर्म, एक धार्मिक नियम, एक आर्थिक प्रणाली, एक ऐतिहासिक श्रेणी, एवं भौतिक मिद्धान्त के रूप में प्रस्तुत करते हैं यह एक लोकप्रिय आन्दोलन और एक वैज्ञानिक विश्लेषण है, भविष्य की एक व्याख्या है और भविष्य का एक दर्शन है, यह युद्ध का एक नारा है और युद्ध विराधी है, एक हिंसात्मक क्रान्ति और एक सभ्य क्रान्ति है यह प्रेम और परोपकार करने का शुभ सन्देश है और घृणा तथा लालच का सघर्ष है मनुष्य जाति की धाशा और सम्यक्ता का अन्त है, एक स्वर्ण युग का प्रभात है और एक भयपूर्ण अर्धरात्रि है।”

Webbs के शब्दों में “समाजो्करण की मुख्य विशेषता यह है कि उद्योगों और सेवाओं के साथ-साथ उत्पत्ति के साधनों जिनकी उनके लिये आवश्यकता हो, उन पर व्यक्तियों का स्वामित्व नहीं होता चाहिये और औद्योगिक एवं सामाजिक प्रशासन का संगठन निजी लाभ कमाने के उद्देश्य से नहीं होना चाहिये।”<sup>21</sup>

इसी प्रकार लुक्स और हूट (Loucks and Hoot) ने समाजवाद की निम्न परिभाषा दी है। “समाजवाद उस आन्दोलन की ओर संकेत करता है जो समस्त प्राकृतिक और मनुष्यकृत उत्पादक वस्तुओं जितका उपयोग बड़े पैमाने की उत्पत्ति में होता है, उनका स्वामित्व और व्यवस्था व्यक्तियों की अपेक्षा सारे समाज को ही सौंपना चाहता है, इस उद्देश्य से कि व्यक्ति की आर्थिक प्रेरणा या उसकी व्यवसायिक एवं उपभोग सम्बन्धी चुनाव करने की स्वतन्त्रता को नष्ट किये बिना ही सबी हुई राष्ट्रीय आय का अधिक समान वितरण हो सके।”<sup>22</sup>

तुगन बारानोस्की (Tugan Baranowsky) ने कहा है कि “समाजवाद का नारा इसमें है कि समाज में किसी व्यक्ति का शोषण न हो। वर्तमान आर्थिक प्रणाली

voluntary association and operated, not with a view to profit by sale to other people, but for the direct service of those whom the authority or association represents” —Pigou, *Socialism versus Capitalism*, P. 2

21. “The essential feature in socialisation is that industries and services with the instruments of production which they require, should not be owned by individuals and that industrial and social administration should not be organised for the purpose of obtaining private profit.” Sydney Webb and Beatrice Webb, *The Decay of Capitalist Civilization*, Page 2.

22. “Socialism refers to that movement which aims at vesting in society as a whole rather than in individuals the ownership and management of all nature made and man made producer’s goods used in large scale production, to the end that an increased national income may be more equally distributed without materially destroying the individual’s economic motivation or his freedoms of occupational and consumption choices.” —Loucks and Hoots.

निजी लाभ के उद्देश्य पर आधारित है। परन्तु समाजवाद के अन्तर्गत सब का अधिकतम कल्याण का उद्देश्य होता है—“वस्तुओं का उत्पादन उस उपयोगिता के आधार पर किया जाता है जो किसी समाज को होती है।”<sup>23</sup>

मॉरीसन (Morrison) के शब्दों में “समाजवाद का मुख्य लक्षण यह है कि सारे बड़े उद्योग और भूमि पर सार्वजनिक या सामूहिक स्वामित्व हो और उन को (एक राष्ट्रीय आर्थिक योजना के अनुसार) निजी लाभ की अपेक्षा सामान्य हित के लिये उपयोग किया जाये।”<sup>24</sup>

### समाजवाद की मुख्य विशेषतायें—

उपर्युक्त परिभाषाओं से स्पष्ट है कि हर लेखक ने समाजवाद को अपने अपने ढंग से समझा है और यही कारण है कि परिभाषाओं में इतनी भिन्नता मिलती है। इसीलिये समाजवाद के अनेक रूप भी हैं। परन्तु इन परिभाषाओं में समाजवादी प्रणाली के मुख्य लक्षण अवश्य स्पष्ट हो जाते हैं। यह लक्षण निम्न प्रकार हैं—

(१) समाजवादी प्रणाली का प्रथम मुख्य लक्षण यह है कि इस प्रणाली में उत्पत्ति के भौतिक साधनों पर समाज का सामूहिक स्वामित्व रहता है। व्यक्तियों को निजी सम्पत्ति का अधिकार नहीं होता और न ही साधनों का उपयोग व्यक्तिगत लाभ के लिये किया जाता है। आर्थिक क्षेत्र में सभी निर्णय राजकीय समस्याओं द्वारा लिए जाते हैं। इन समस्याओं के मददगार या तो सरकारी अफसर होते हैं या विनियम कार्यों के लिये सरकार किसी विशेष समस्या की स्थापित कर देती है। इस प्रकार इस प्रणाली में साधनों का स्वामित्व एवं उपयोग सामूहिक रूप से राज्य या समाज के हाथों में होता है।

(२) सामाजिक कल्याण की प्राप्ति इस प्रणाली का दूसरा उद्देश्य है। इस प्रणाली में आर्थिक क्रियाओं का निर्देशन और उनके बीच समन्वय स्थापित करने का कार्य एक निश्चित योजना के अनुसार किया जाता है। यह योजना सरकार द्वारा नियुक्त एक केन्द्रीय अधिकारी द्वारा बनाई जाती है, जो सरकार की ओर से साधनों को विभिन्न उपयोगों में इस प्रकार बाँटता है कि समाज के सभी लोगों का कल्याण अधिकतम हो। इस प्रकार ऐसी प्रणाली में अनोपाजित धन के लिए कोई स्थान नहीं होगा। सारे व्यक्ति सरकार के नौकर होंगे और उनको उनकी कार्यक्षमता के अनुसार उचित मजदूरी दी जायगी। समाजवादी प्रणाली में केवल उपभोग के लिये उत्पादन किया जाता है लाभ के लिये नहीं।

23. The essence of socialism lies in the absence of exploitation of any individual in the society. The present economic system is based on the profit motive. But under socialism it aims at the maximum welfare of all, the production of commodities is on the basis of their utility to the community.”

—Tugan Baranowsky

24. “The important essentials of socialism are that all the great industries and the land should be publicly or collectively owned, and that they should be conducted (in conformity with a national economic plan) for the common good instead of for private profit.”

—Morrison

(३) समाजवादी प्रणाली के अतिरिक्त, आर्थिक नियोजन कोड़ी बहुत माथा में अन्य प्रणालियाँ भी व्यवहार में लायी जा सकती हैं, परन्तु पूर्णरूप में यागनायक प्रणाली समाजवादी प्रणाली ही है। स्वतन्त्र उपभोग प्रणाली में यह कार्य, मर्यादा द्वारा किया जाता है क्योंकि ऐसी वस्तुओं का उत्पादन बन्द कर दिया जाता है जिसमें लाभ कम होने की प्रवृत्ति होती है और उनका स्थान पर ऐसे उद्योगों का विकास होता है जिनमें लाभ की मात्रा बढ़ती होती है और इस प्रकार बिना किसी निर्देशक के ही साधन कम उपयोगी उपयोग में लिया गए, अधिक उपयोगी उपयोग में जाने लगते हैं। समाजवादी प्रणाली में यह कार्य नियोजन अधिकारी द्वारा किया जाता है। इस प्रकार आर्थिक नियोजन भी समाजवादी प्रणाली की प्रमुख विशेषता है।

(४) समाजवादी प्रणाली की प्रतिम विरापना आर्थिक समानता है। हालांकि यह निजी सम्पत्ति के अखिरार और निजी लाभ के उद्देश्य के अभाव में आर्थिक असमानताएँ उत्पन्न होना सम्भव हो जाता है। आर्थिक समानता का यह अभिप्राय नहीं कि प्रत्येक व्यक्ति की मोट्रिक आय बराबर होनी है। ऐसा तो सभी हो सकता है जबकि मारे व्यक्तियों की माग समता बराबर हो जाय परन्तु क्योंकि ऐसा होना असम्भव है इसलिए आर्थिक समानता का मतलब केवल अवसरों की समानता से है अर्थात् प्रत्येक व्यक्ति को अपने विकास के निम्ने समान अवसर प्राप्त होने चाहिये। माग ही माग बल का वितरण भी इस प्रकार हो कि प्रत्येक व्यक्ति को उमरी आवश्यकता अनुसार प्राप्त हो। इस प्रकार इस प्रणाली में वर्गीय समर्थ का घट हो जाता है और किसी भी व्यक्ति का व्यक्ति द्वारा आधेन नहीं होता।

**समाजवाद का इतिहास**— बारम्ब में १८४८ तक समाजवाद मुख्यतया बल्पमात्र में परिपूर्ण और आदर्शवादी था। इसमें धनवान और पूँजीपतियों का श्रमिकों की अपेक्षा अधिक हाम था। इन समाजवादियों ने प्रतियोगिता प्रणाली और निजी व्यवसाय प्रणाली की बुराइयों को दूर करने के लिये समाजवादी योजनाएँ प्रस्तुत की थीं। इन समाजवादियों को स्वप्नदर्शी (Utopians) कहा जाता है और इनके समाजवाद को स्वप्नदर्शी समाजवाद कहते हैं। क्योंकि इन लोगों के सके आदर्श मिठाँटा पर आधारित थे और इन्होंने मनुष्य जाति का सगठन शिक्षा और भाई चारे द्वारा करने का प्रकार किया था। आधुनिक समाजवादियों की भाँति यह लोग एक समाजवादी राज्य स्थापित करने के लिये एक क्रांति नहीं चाहते थे बल्कि इन लोगों ने अपने समाजवादी कार्यक्रम को पूरा करने के लिये ऊँच कम से छोटा स सहानुता देने की प्रार्थना की थी। इन लेखकों में से मुख्य लेखक Robert Owen, Saint Simon, Fourier, Cabot इत्यादि हैं।

१९वीं शताब्दी के अन्तिम भाग में अंग्रेजी में समाजवाद का जन्म हुआ जिसके वैज्ञानिक समाजवाद भी कहते हैं। यह समाजवाद दो प्रकार का है। प्रथम, राज्य समाजवाद (State Socialism) और दूसरे, अन्तर्राष्ट्रीय समाजवाद (Inter-

national Socialism)। प्रथम वर्ग के समाजवादी राष्ट्रवादी हैं और उनका प्रस्ताव है कि राज्य को समाजवादी कार्यक्रम को स्वीकार करना चाहिये और राष्ट्रीय सरकार को इसकी पूर्ति करनी चाहिये। इसके मुख्य नेता Rodbertus और Lassalle थे। दूसरे वर्ग का मुख्य नेता Karl Marx था। Marx का समाजवाद क्रान्तिकारी है।

आधुनिक समाजवादियों में से अधिकांश यह विश्वास करते हैं कि राज्य की स्थापना बिना क्रान्ति के धीरे धीरे होनी चाहिये, अर्थात् यह राज्य के विकास में विश्वास करते हैं और इस प्रकार यह विकासवादी समाजवादी (Evolutionary Socialist) हैं।

## समाजवाद के रूप—

समाजवाद के मुख्य रूप निम्न प्रकार हैं —

१. वैज्ञानिक समाजवाद—वैज्ञानिक समाजवाद के जन्मदाता Karl Marx थे जो आधुनिक समाजवाद के पिता बड़े जाते हैं। उन्होंने अपने समाजवाद की स्थापना इतिहास की भौतिकवादीक व्याख्या पर की थी। उसका विचार था कि आर्थिक वर्गों के आपसी संघर्ष द्वारा ही इतिहास का जन्म होता है। इतिहास इतिहास की प्रत्येक घटना को समझने के लिये उसकी आर्थिक पृष्ठभूमि को समझना आवश्यक हो जाता है। उसका विचार है कि ससार में सारी सामाजिक और राजनैतिक घटनाएँ आर्थिक कारणों से उत्पन्न होती हैं, जिनका प्रभाव प्रत्येक देश के इतिहास पर पड़ता है। प्रत्येक समय में ही समाज विभिन्न वर्गों में विभाजित रहता है और इन वर्गों में सर्वत्र ही कुछ न कुछ भेदभाव रहता है। जैसे प्राचीनकाल में समाज गुलामों, कुलीन (Patrician) और नीच जाति में विभाजित था। इसी प्रकार मध्यकालीन समय में भी गुलाम, जागीरदार और सामन्त थे। इन वर्गों में से प्रत्येक के हित एक दूसरे के विरोधी थे जिसके कारण इनमें संघर्ष होते रहे और विभिन्न सामाजिक और राजनैतिक परिवर्तन हुए। पूँजीवादी प्रणाली का जन्म इसी प्रकार हुआ। यदि यह क्रम यों ही चलता रहा तो पूँजीवादी प्रणाली में कुछ ऐसे विरोध होंगे जो पूँजीवाद का अन्त ला देंगे। वह स्वयं ऐसी दशाएँ उत्पन्न कर रहा है जो इसके विनाश का कारण बन रही हैं और समाजवाद की स्थापना को प्रोत्साहन दे रही हैं। इस प्रणाली में समाज के दो वर्ग हैं पूँजीपति और श्रमिक और इन दोनों में भगड़ होना अनिवार्य है, क्योंकि एक ओर तो श्रमिका की संख्या बढ़ती जायगी और वह निम्न होते जायेंगे और दूसरी ओर धन का एकत्रीकरण थोड़े ही हाथों में रहता जायगा। यह युद्ध उत समय तक चल रहा होगा जब तक पूँजीवाद के स्थान पर श्रमिका का आधिपत्य नहीं हो जाता और श्रमिकों की उन्नति के बाद एक वर्गहीन समाज स्थापित हो जायगा। इसी को साम्यवाद के नाम से भी जाना जाता है।

Marx के समाजवाद के दो आधार स्तम्भ थे। एक तो मूल्य का श्रम सिद्धांत

कारीगर सनवाद में कोई विशेष अन्तर नहीं है। इसका जन्म इङ्ग्लैंड में हुआ था। इसके अनुसार राज्य में इतनी कुशलता नहीं है कि वह उद्योगों को चला सके इसलिए उद्योगों को चलाने का काम कारीगरों के सघों को सौंप देना चाहिये। इन सघों में ऊँचे नीचे सभी प्रकार के श्रमिक सदस्य होंगे। इस प्रकार की व्यवस्था में प्रजातन्त्रीय शासन रहेगा और राज्य केवल इन सघों के कार्य का निरीक्षण करेगा। वह वस्तुओं के मूल्य और गुणों को निर्धारित करेगा। उत्पत्ति व साधना का स्वामित्व तो राज्य के पास ही रहेगा परन्तु इसका संचालन सघ द्वारा किया जावेगा। इस प्रकार यह प्रणाली राज्य समाजवाद और श्रम सघवाद का मिश्रण है।

५. अन्य रूप—वैज्ञानिक समाजवाद को साम्यवाद भी कहा गया है। यद्यपि (Marx) ने इसको वैज्ञानिक समाजवाद का ही नाम दिया था परन्तु बाद में धीरे धीरे लोगोंने इसे साम्यवाद कह कर पुकारना शुरू कर दिया। इसको *Bolshevism* भी कहते हैं परन्तु *Bolshevism* केवल उसी साम्यवाद को कहते हैं जो रूस में स्थापित है। साम्यवाद की भांति एक और प्रणाली का विचार उत्पन्न हुआ जिसको अराजकतावाद (*Anarchism*) कहते हैं। इस विचारधारा के अनुसार समाजवाद में राज्य और प्रशासन की कोई आवश्यकता नहीं है। पूँजीवादी प्रणाली का अन्त हो जाने के पश्चात् मनुष्य स्वयं शक्तिशाली हो जायेगा और दूसरे व्यक्तियों से छीनने के स्थान पर उनको कुछ देने की भावना उत्पन्न परेगा। प्रत्येक व्यक्ति दूसरा के अधिकारों को स्वीकार करेगा इसलिए पुलिस, न्यायालय, नेता आदि की कोई आवश्यकता न होगी। बस तो राज्य की भी कोई आवश्यकता नहीं है परन्तु जब तक समाजवाद पूर्ण रूप से स्थापित न हो जाये तब तक राज्य समाजवाद की स्थापना के लिए केवल सुविधायें प्रदान करेगा।

राज्य समाजवाद का एक और रूप फैबियन समाजवाद है। इसके समर्थकों में *Cole*, *Webbs* और *Shaw* हैं इनके अनुसार शान्तिमय उपायों से समाजवाद स्थापित किया जा सकता है। इसकी स्थापना के लिए उद्योगों का राष्ट्रीयकरण करना होगा। यह समाजवादी उगन्माणी, नाटकी तथा कहानियों द्वारा पूँजीवाद के विरोध और समाजवाद के पक्ष में प्रचार करते हैं और इनका विश्वास है कि एक दिन ऐसा अवश्य आयेगा जब कि गारे सत्तार में समाजवाद स्थापित होगा।

समाजवादी प्रणाली के गुण—समाजवाद के समर्थक समाजवादी प्रणाली के निम्न गुण बताते हैं—

(१) उत्पत्ति के क्षेत्र में—इस प्रणाली में पूँजीवादी प्रणाली की अपेक्षा उत्पादन अधिक कुशल होगा, क्योंकि प्रथम, उत्पादन सदैव ही उपभोग के लिए होगा, लाभ के लिये नहीं। अर्थात् केवल वे ही वस्तुएँ उत्पन्न की जायेंगी, जिनकी समाज को आवश्यकता है। हम देख चुके हैं कि पूँजीवादी प्रणाली में केवल उन्हीं वस्तुओं का उत्पादन होता है जिनमें निजी लाभ अधिकतम प्राप्त होने की आशा होती है, चाहे ऐसी वस्तुओं में अधिकतर विलासता की वस्तुएँ ही क्यों न हों। समाजवादी प्रणाली में वस्तुओं का उत्पादन केन्द्रीय योजना के अनुसार होगा। हर वस्तु की

अपनी प्राथमिकता होगी और उसी के अनुसार उसका उत्पादन किया जायगा। इस में हानिकारक वस्तुओं का उत्पादन भी नहीं होगा। दूसरे, समाजवादी प्रणाली में अधिक कुशलता भी होगी। इसमें राज्य अनुमोदन के लिए सुविधायें उपलब्ध करेगा जिसमें वैज्ञानिक आविष्कारों पर धन विस्तृत होगा और उत्पादन में इनके द्वारा अधिक दक्षतात्मक (technical) कुशलता आयेगी। तीसरे, पूँजीवाद की अपेक्षा उत्पादन अधिक मितव्ययी भी होगा। पूँजीवादी प्रणाली की भाँति इस प्रणाली में प्रतियोगिता सम्भवही अपेक्ष्य नहीं होगी।<sup>25</sup> व तो साधन प्रयोग के बाहर ही रहेंगे, न सेवाया की दो बारगी (duplication) ही होगी, न वस्तुओं के प्रत्येक रूप रूप होंगे और न बिनापन आदि पर ही व्यय होगा। अन्त में इस प्रणाली में पूँजीवादी प्रणाली की भाँति, अधिकतम लाभ के हेतु वस्तुओं की पूर्ति की कृत्रिम उपायों से नियमित नहीं किया जायगा। वस्तुएँ समाज की आवश्यकताओं के अनुसार उत्पन्न की जायेंगी। इनके प्रतिस्पर्धक पूँजी निर्माण और आर्थिक विकास को उत्पादन के साथ-साथ सीधे-सीधे से बढ़ा सकेंगे। राज्य यह भी निश्चित करेगा कि देश में विनियोगों का प्रवाह किस प्रकार हो, पूँजीगत वस्तुओं की माया कितनी बढ़ाई जाय। इस प्रकार इस प्रणाली में साधनों का अधिकतम उपयोग सामाजिक हित में होगा।

(२) आर्थिक स्थिरता—पूँजीवादी प्रणाली की प्रमुख विनियमना यह है कि प्रगति के साथ-साथ बेकारी बढ़ती जाती है। यह बेकारी या तो व्यापार चक्रों या उत्पात्ति की विधि में परिवर्तनों के कारण उत्पन्न होती है। समाजवादियों का दावा है कि यह बेकारी यदि पूर्णतया समाप्त नहीं होगी तो कम से कम प्रथम ही रह जायगी। वास्तविकता यह ही है कि समाजवादी प्रणाली में आर्थिक जीवन पूर्णतया नियोजित रहने के कारण व्यापार चक्रों की सम्भाननाएँ बहुत कम हो जाती हैं। इस प्रकार आर्थिक जीवन अधिक स्थायी हो जाता है। यद्यपि यह सच है कि गत वर्षों में विभिन्न पूँजीवादी देशों में ऐसे प्रयत्न हुये हैं जिसके कारण बहुत सीसा सक के व्यापार चक्र कम हो गये हैं, परन्तु समाजवादी व्यवस्था में तो यह नक उत्पन्न ही नहीं होगी। १९३० की मदी काल में जब कि महार के द्रव्य देशों में बेकारी बढ़ गई थी, उस में अधिकाधिक धर्मियों के निधे भी बढ़ गई थी।

(३) आर्थिक समानता—यह भी समाजवाद का एक प्रमुख मूल है। हम पहले ही कह चुके हैं कि आर्थिक असमानता से प्रत्येक आर्थिक समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। इसलिये समाजवादी प्रणाली का इस प्रकार की असमानताओं को दूर करने का नक्ष्य होता है। विभिन्न व्यक्तियों की श्राव में केवल उदया ही अन्तर होगा, जितना कि उनकी कार्य क्षमता में अन्तर होगा। हर व्यक्ति को अपनी-अपनी योग्यता के अनुसार उन्नति करने के अवसर प्राप्त होंगे। पूँजीवाद की भाँति, प्रचुरता

25. "Competition is wasteful. Two railways are built where one would suffice . . . look at the shops, wholesale and retail, and see the waste of human force. Without competition the whole dry goods and grocery business could be carried on with a third of the present economic expenditure of force." *Ely—Outlines of Economics* 1910, P. 520

और बेकारी, विलास और भुवमरी, शासन और दासता साथ ही साथ देखने को नहीं मिलेंगे। राज्य सम्पूर्ण साधनों का स्वामी होगा। वह सार्वजनिक हित के लिये, सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं नैतिकता, शिक्षा एवं मनोरंजन, पार्क, खेल के मैदान तथा अन्य प्रकार की समाजिक सुविधाएँ प्रदान करेगा। इस प्रकार निर्धन और धनी को समान अवसर मिलेंगे और व्यक्ति अपनी क्षमता के अनुसार आर्थिक उन्नति कर सकेगा।

(४) शोषण का अभाव—पूँजीवाद की भांति इस प्रणाली में व्यक्ति का व्यक्ति द्वारा शोषण नहीं होता। हर व्यक्ति का परिश्रम के अनुसार वेतन प्राप्त होगा। केवल इसीलिये कि साधनों पर राज्य का स्वामित्व होता है और उनका उपयोग सामाजिक हित में किया जाता है।

(५) स्वतन्त्रता—समाजवादी प्रणाली में पूँजीवादी प्रणाली की अपेक्षा व्यक्तियों को अधिक आर्थिक स्वतन्त्रता होती है। यहाँ पर लोग वास्तविक अर्थ में स्वतन्त्र होते हैं, क्योंकि इस प्रणाली में व्यक्तियों को बेकारी का भय नहीं रहता, भविष्य की चिन्ता नहीं होती, रोटी, कपड़े, भूकान तथा अनिवार्यताओं की पूर्ति के बारे में चिन्तित नहीं होना पड़ता। पूँजीवादी प्रणाली में उपभोग और उपन्म सम्बन्धी स्वतन्त्रताएँ केवल धनी व्यक्तियों के निचे ही हैं। समाजवाद में जीवन को गुल और भांति मिलती है। यह अवश्य है कि हम राजा, मिल मालिक एवं जमींदार अवश्य नहीं होते।

समाजवादी प्रणाली के दोष—इस प्रणाली के निम्न दोष बताये जाते हैं —

(१) इस प्रणाली के आलोचकों का यह विचार है कि इसमें यन्त्रात्मक कार्य कुशलता बहुत कम रहेगी, क्योंकि पूँजीवाद की भांति इसमें निजी लाभ की प्रेरणा का पूर्ण अभाव है। पूँजीवादी प्रणाली में व्यक्ति निजी लाभ से प्रेरित होकर ही, नये-नये आविष्कार करता है, उत्पादन की विधियों में परिवर्तन करता है और उत्पादन के नये-नये क्षेत्रों में भाग लेता है। परन्तु समाजवादी प्रणाली में उद्योग और व्यवसाय सरकारी कर्मचारियों द्वारा चलाये जाते हैं, जिनमें वह लगन, चेतन्यताई और साहस नहीं होता जो निजी व्यवसायियों में होता है। वे अपने निरर्थक कर्म को ही करते रहते हैं और हानि या लाभ से उनका कोई भी बारता नहीं होता, क्योंकि उन्हें सालाना तस्करी तो मिलती ही जाती है। वे नये-नये तरीकों को मालूम करने, और प्रयोग का कष्ट नहीं करते, जिसके कारण समाजवादी प्रणाली में यन्त्रात्मक उन्नति का बहुत कुछ अभाव रहता है। बहुत से लोगों का कहना तो यह है कि सरकारी उप-  
 १ काम केवल उन्हीं उद्योगों में सफल हो सकता है जहाँ जोखिम की मात्रा उपेक्षाकृत कम हो और जहाँ उत्पादन विधियाँ अधिक स्थायी हो। ऐसे उद्योग जिनमें जोखिम की मात्रा अधिक होती है, उनमें निरन्तर उत्पादन विधियों में परिवर्तन होते रहने चाहिये ताकि अन्य उत्पादकों की अपेक्षा उत्पादन व्यय न्यूनतम रहे। परन्तु यह केवल व्यक्तिगत साहस के बस की ही बात है क्योंकि इसमें जोखिम लेने की शक्ति और तत्परता एवं दुरुन्त निर्णय लेने की सुविधा है।

इसके अतिरिक्त, पूँजीवादी प्रणाली में प्रतियोगिता के कारण, प्रत्येक व्यक्ति अपनी वस्तु को कम से कम लागत पर उत्पन्न करने का प्रयत्न करता रहता है और मूल्य में अयोग्य एवं कम कुशल ग्राहकियों को उद्योग छोड़ देना पड़ता है। यदि वे ऐसा नहीं करते तो वे तो हानि उठावेंगे या अपनी कुशलता बढावेंगे। हानि कोई भी व्यक्ति उठाना नहीं चाहेगा, इसलिये यदि वे तबोय में रहना चाहते हैं तो उनको अपनी यन्त्रात्मक कुशलता बढानी ही होगी।

समाजवादियों का कहना है कि यह तो सही है कि इस प्रणाली में निजी लाभ की प्रेरणा तो अवश्य नहीं है परन्तु अन्य प्रकार की अधिक अतिशयोक्ति प्रेरणाएँ व्यक्तिगत को यन्त्रात्मक उन्नति करने के लिये प्रेरित करेगी, जैसे, देश प्रेम, स्वामित्व सम्पन्न सेवा राष्ट्रीयता की भावना आदि। इनके अतिरिक्त जब प्रत्येक व्यक्ति को उसको काय कुशलता प्रसारित करने प्राप्त होगी तो अवश्य ही हर व्यक्ति काय कुशल होगा। इसका अतिरिक्त अनुसंधान और आविष्कार की तो राज्य स्वयं व्यवस्था करेगा। समाजवादी रणनीति में निश्चय नहीं है कि उन्नति की है उसके सिद्ध होता है कि पूँजीपतियों की यह आलोचना केवल एक भ्रम है विज्ञान और मशीन का क्षेत्र में तो यह प्रगति के भी आगे बढ़ गया है। फिर पूँजी प्रतियोगिता भी कीरी बरपना ही है। यह पिछार भी कि अधिक जोखिम भरा व्यवसायों में सरकारी उपक्रम सफल नहीं होता बलवत् है क्योंकि पूँजीवादी देशों में भी सरकार ने ऐसे ही उद्योगों को अपने हाथ में लिया है। यदि दगा जाय तो यह आलोचना भी निराधार है कि सरकारी निकायों प्रबन्ध में लगन से काम नहीं करते और निष्पक्ष क्षेत्र के लिये स्वतन्त्र नहीं होते क्योंकि यही बात निजी व्यवसाय के बारे में भी कही जा सकती है। आज के बड़े पैमाने के उद्योगों में बिना केवल भीतरी निकायों का काम चल ही नहीं सकता, जिनका भी निर्देशन व नियंत्रण अपने-अपने या संचालकों का मुँह ताकना पड़ता है।

(२) समाजवादी प्रणाली में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का पूरा अभाव रहता है। राज्य के पूरा नियन्त्रण में व्यक्ति का कोई स्थान नहीं होता। राज्य मानवीय और भौतिक साधनों का प्रयोग केवल उन्हीं दिशाओं में करता है जिनमें कि वह उचित समझता है। इस प्रकार उत्पादन उपभोग वितरण सभी क्षेत्रों में यही तब कि मनुष्य के समस्त आर्थिक जीवन पर राज्य का नियन्त्रण होता है। राज्य का प्रतिनिधित्व केवल छोड़े से आर्थिक नियोजन रहता है। इन नियोजकों को महत्वपूर्ण निर्णय लेने का और उन्हें कार्यान्वित करने का सम्पूर्ण अधिकार होता है। इस प्रकार की व्यवस्था तानाशाही को जन्म देती है। जैसा कि Trotsky ने कहा था कि 'वह देश जिसमें राज्य ही के हाथ में नीतिरचना देना है उसका विरोध करने का मतलब है, कि धीरे-धीरे मूछा रह कर मरना। यह बहुत पुराना सिद्धान्त है कि जो काम नहीं करेगा वह नहीं खायेगा, इससे स्थान पर क्या सिद्धान्त बन गया है कि जो काम नहीं करेगा वह नहीं खायेगा। २० समाजवाद में ये आर्थिक स्वतन्त्रताएँ



भी प्राप्त नहीं हो पाती जो पूँजीवादी प्रणाली में व्यक्तियों को प्राप्त होती है; जैसे निजी सम्पत्ति का अधिकार, उपक्रम की स्वतन्त्रता आदि। इसके अतिरिक्त इस प्रणाली में उपभोक्ताओं को भी अपने धन की मन चाहे तरीके में खर्च करने की स्वतन्त्रता नहीं होगी, क्योंकि वे केवल उन्हीं वस्तुओं का उपभोग कर सकेंगे जिनको राज्य उत्पन्न कर सकेगा अर्थात् जिनका विस्तार आर्थिक योजना द्वारा निर्धारित होगा। परन्तु समाजवादी प्रणाली के समर्थक इस विचार में सहमत नहीं हैं। उनके अनुसार विलास वस्तुओं तथा अन्य हानिकारक वस्तुओं का उत्पादन करने में व्यर्थ ही से पूँजी का व्यय होता है। समाजवादी प्रणाली में न केवल यह अप्रत्यक्ष ही समाप्त होगा बल्कि इनके उपभोग में जो हानिकारक प्रभाव व्यक्तियों की कार्य-क्षमता पर होता है वह भी दूर जायेगा।

(३) समाजवादी प्रणाली के आलोचकों का विश्वास है कि इस प्रणाली में सबसे अधिक कठिनाइयाँ केन्द्रीय नियोजन के सम्बन्ध में होंगी, क्योंकि इसमें स्वयंपालित मूल्य-यंत्र का अभाव होगा। पूँजीवादी प्रणाली में उत्पादन की कुशलता मूल्य यंत्र के कारण ही उत्पन्न होती है और साधनों का प्रवाह भी एक उपयोग से दूसरे उपयोग में केवल मूल्य यंत्र के निर्देशन में होता है। इसी प्रकार उपभोक्ता को अपनी उपभोग की वस्तु छानने में मूल्य यंत्र सहायता देता है और वेतनभोगी व्यक्तियों को भी अपने व्ययसाधन की चुनने में इसी से सहायता प्राप्त होती है। परन्तु समाजवादी प्रणाली में मूल्य यंत्र का कोई स्थान नहीं है। क्योंकि यहाँ पर उत्पादन का उद्देश्य लाभ बसाना नहीं होता। इस प्रणाली में उत्पादन सम्बन्धी सभी निर्णय केन्द्रीय-नियोजन अधिकारी द्वारा लिये जाते हैं, जो विल्कुल मनमाने होंगे। उन्हीं वस्तुओं का उत्पादन किया जायेगा जिनको कि नियोजन अधिकारी यह समझता है कि लोगों को उनकी आवश्यकता है। परन्तु यह निर्णय भी अनुमानजनक रहेगा क्योंकि व्यक्तियों की वास्तविक आवश्यकताओं की जानकारी के लिये कोई उचित विधि ही नहीं है। इसी प्रकार मूल्य भी मनमानी तरीके से निर्धारित किये जायेंगे। अतः बहुत अरा तक यह होगा कि जिन वस्तुओं की व्यक्तियों को आवश्यकता है वह उत्पन्न न होने के कारण उन्हें प्राप्त नहीं होगी और जिन वस्तुओं की उन्हें आवश्यकता नहीं है वह उनको जबरदस्ती बेनी पड़ेगी। कुछ समाजवादी लेखकों ने तो इस कठिनाई की स्वीकार किया है, परन्तु कुछ लेखक जैसे Dobb<sup>३</sup> का कहना यह है कि क्योंकि उपभोक्ता जो भी निर्णय लेते हैं एक तो वह सदैव ही ठीक नहीं होते और यदि वे उपभोक्ता विशेष के दृष्टिकोण से ठीक भी हो तो यह आवश्यक नहीं कि वे सामाजिक हित के अनुकूल हों। इसलिए यह आवश्यक है कि उनकी इस स्वतन्त्रता पर कुछ प्रतिबन्ध आवश्यक होने चाहियें।

(४) कदाचित् समाजवादियों का सबसे बड़ा दोष यह है कि उन्होंने अपनी योजना के कार्यान्वित होने में जो वैज्ञानिक अटकलें उत्पन्न होगी उनकी ओर कोई ध्यान नहीं दिया। वह यह भूल गये कि साधारण व्यक्ति में न तो इतनी जिज्ञासा ही

होती है और न उसका इतना झुकाव ही होता है कि वह समाज सेवा या सामाजिक कल्याण के लिये अपने हित की बलि दे सके। किन्तु यह सम्भव हो सकता है कि व्यक्तियों की यह दुर्बलता शिक्षा की प्रगति के साथ-साथ दूर हो जायें।

हमने पिछले पृष्ठों में पूँजीवादी प्रणाली और समाजवादी प्रणाली का गहन अध्ययन किया है और यह देखा कि प्रत्येक प्रणाली के गुण भी हैं और अङ्गुण भी। पूँजीवादी प्रणाली की बुराइयाँ तो हमारे समक्ष हैं ही और इसमें कोई सन्देह भी नहीं कि आज का मानव इन कठिनाइयों से ऊँच भी गया है। रही समाजवादी प्रणाली की बात तो रूस में इस प्रणाली ने चमत्कार कर दिखाये हैं। परन्तु प्रश्न यह है कि रूस की भाँति क्या समाजवादी प्रणाली गारे हो देशों में ऐसे ही चमत्कार दिखा पावेगी और क्या यह सम्भव है कि मनोरम वैसा समाजवाद स्थापित हो सकेगा जैसा कि समाजवादी लेखकों का विचार है? यही नहीं बल्कि एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह भी है कि समाजवाद के विभिन्न रूपों में से कौन सा रूप संसार के लिए अधिक लाभप्रद सिद्ध होगा? यह सब ऐसे प्रश्न हैं जिनका उत्तर सरलता से नहीं दिया जा सकता है। वास्तव में पूँजीवाद का अन्त करना भी उतना ही कठिन है जितना कि समाजवाद की स्थापना। इसलिये उचित तो यही रहेगा कि एक ऐसी प्रणाली स्थापित की जाये जिसमें पूँजीवाद और समाजवाद दोनों ही के गुणों का मिश्रण हो। क्योंकि न तो पूँजीवाद ही दोष रहित है और न समाजवाद ही। ऐसी प्रणाली को हम मिश्रित प्रणाली कहते हैं और आजकल अधिकांश देशों में यह स्थापित है।

### मिश्रित अर्थ-व्यवस्था (Mixed Economy)

**परिभाषा—**दूसरा कोई सन्देह नहीं कि वर्तमान स्वतन्त्र व्यवसाय प्रणाली इन बातों में पूर्णतः असमर्थ रही है कि वह आर्थिक जीवन को स्थायी बना सके। व्यापार जत्ते बेकारी औद्योगिक मुद्रमदियाँ वितरण की असमानता, वर्तमान प्रणाली की ऐसी बुराइयाँ हैं जिनके प्रति आखिरी बन्द नहीं की जा सकती। इस प्रणाली ने केवल आर्थिक दायित्व को ही जन्म नहीं दिया है बल्कि व्यक्ति सामाजिक और राजनैतिक क्षेत्रों में भी अपनी व्यक्तियों का दाम धन कर रहे गया है। यह मुद्देयों अवश्य ही दूर होनी चाहिये। परन्तु क्या समाजवाद इन कठिनाइयों को, उत्पन्न बिना ही दूर कर सकता है? सस प्रश्न के उत्तर की कोई आवश्यकता नहीं क्योंकि हम सभी इसमें परिचित हैं कि समाजवाद इन कठिनाइयों को दूर तो अवश्य करता है परन्तु साथ ही साथ अन्य प्रकार की कठिनाइयों को जन्म देता है, जैसे उपभोक्ताओं के लिए उपभोग के क्षेत्र में स्वतन्त्रता न होना, केन्द्रीय नियोजन अधिकारी के मनमाने निर्णय और तानाशाही सरकारी कर्मचारियों में औद्योगिक व्यवस्था सम्बन्धी कुशलता का अभाव इत्यादि। समाजवाद की इन कठिनाइयों को पूँजीवाद दूर कर सकता है इसलिए न तो पूर्णरूप में पूँजीवाद ही उपयुक्त है और न समाजवाद ही। ऐसी स्थिति में मिला-मिला देशों में ऐसी अर्थ व्यवस्था स्थापित

की है जिसको मिश्रित अर्थ-व्यवस्था कहते हैं। इसको नियन्त्रित अर्थ-व्यवस्था (Controlled Economy) भी कहते हैं<sup>२२</sup>, अर्थात् जिसमें दोनों ही प्रणालियों के गुणों से लाभ उठाया जाता है। दूसरे शब्दों में ऐसी प्रणाली में न तो उपक्रम की पूर्ण स्वतन्त्रता होती है और न आर्थिक साधनों पर राज्य का सम्पूर्ण आधिपत्य ही। इसमें राजकीय और व्यक्तिगत उपक्रमों को साथ-साथ चलाया जाता है और इस प्रकार पूँजीवादी प्रणाली और समाजवादी प्रणाली के लाभों को प्राप्त किया जाता है।

**मिश्रित अर्थ-व्यवस्था की विशेषतायें—**इस प्रणाली की मुख्य विशेषतायें निम्न प्रकार हैं :—

(१) देश की अर्थ-व्यवस्था दो भागों में विभाजित हो जाती है—प्रथम, राजकीय क्षेत्र (Public Sector) और दूसरा निजी क्षेत्र (Private Sector)। राजकीय क्षेत्र में वे उद्योग और व्यवसाय होते हैं, जिनकी व्यवस्था राज्य स्वयं करता है अर्थात् जिन पर राज्य का आधिपत्य है और जिनका मुनाफा सरकारी खजाने में जमा होता है और उसका व्यय सार्वजनिक हित में किया जाता है। निजी क्षेत्र, अर्थ-व्यवस्था का वह भाग है जिसमें उद्योग, खेत, व्यवसाय आदि निजी व्यक्तियों के हाथों में होते हैं, जिन पर व्यक्तियों का पूरा अधिकार होता है और जो निजी लाभ के उद्देश्यों से उपयोग में लाये जाते हैं। परन्तु यह सदैव ही और प्रत्येक स्थान पर आवश्यक नहीं कि व्यक्तियों को पूर्ण स्वतन्त्रता निजी क्षेत्र में प्राप्त हो जाये। किसी किसी देश में राज्य निजी क्षेत्र में भी निम्नन्त्रण सम्बन्धी नीति बनाता है जैसे कि भारतवर्ष में।

सब तो यह है कि 'मिश्रित अर्थ-व्यवस्था' शब्द बहुत विस्तृत है। इसके अन्दर कई प्रकार की अर्थ-व्यवस्थाएँ सम्मिलित की जा सकती हैं, जैसे, एक तो वह प्रणाली जिसमें पूर्णरूप से निजी उपक्रम की स्वतन्त्रता है परन्तु कुछ उद्योग सरकार ने अपने अधिकार में ले लिये हैं या कुछ उद्योगों के विकास के लिये राज्य आर्थिक सहायता प्रदान करता है। इसमें ऐसी प्रणाली भी आ जाती है, जिसमें देश के उद्योगों के अधिकांश भाग पर राज्य का आधिपत्य होता है और राज्य द्वारा चलाये जाते हैं और बहुत थोड़े से भाग में निजी व्यक्तियों को स्वतन्त्रता दी जाती है। इस प्रकार यह शब्द केवल यह सम्बोधित करता है कि देश की अर्थ-व्यवस्था में राज्य द्वारा भी उद्योग चलाये जायेंगे और निजी व्यक्तियों को भी स्वतन्त्रता होगी परन्तु इन दोनों में क्या अनुपात होगा, इसके बारे में हर देश की सरकार देश की परिस्थितियों को देखकर निर्णय करती है।

(२) मिश्रित अर्थ-व्यवस्था की दूसरी विशेषता नियोजन है। सरकार एक निश्चित योजना बनाकर व्यक्तियों के आर्थिक जीवन को नियन्त्रित करने के उपाय करती है। एक स्वतन्त्र उपक्रम प्रणाली में भी राज्य हस्तक्षेप होता है, परन्तु वह मिश्रित प्रणाली नहीं कहो जा सकती, क्योंकि उसमें राज्य हस्तक्षेप असंगत और

छितरा-बितरा होता है। उसमें कोई निश्चित योजना के अनुसार काम नहीं होता। राज्य हस्तक्षेप के आधार पर ही कुछ लोगों ने, जैसे सैमुएलसन<sup>29</sup> (Samuelson) ने समुक्त राज्य की अर्थ-व्यवस्था को मिश्रित अर्थ-व्यवस्था कहा है, क्योंकि समुक्त राज्य में भी कुछ उद्योगों पर सरकार का पूर्ण आधिपत्य है जैसे, युद्ध सम्बन्धी हथियारों एवं बमों आदि का बनाना, Tennessee Valley Authority जो राज्य की ही एक संस्था है जमने बांध, नहरें आदि बनवाइं हैं, वस्तुओं के गुणों की भी नियन्त्रित किया है एकाधिकार संधों को रोकने के लिये कानून भी बनाये हैं। परन्तु ऐसा सोचना भी भ्रम है कि समुक्त राज्य में मिश्रित प्रणाली है। बिना नियोजन के यह प्रणाली स्थापित हो नहीं हो सकती है। Prof Lerner<sup>30</sup> ने स्वतन्त्र उपक्रम प्रणाली को बिना संचालक की मोटर बताया है, जिसमें बैठे हुए मुसाफिर संचालक पहिये (Steering Wheel) का कभी इधर मोड़ देते हैं और कभी उधर, परन्तु कुछ प्रतिबन्धों के अन्दर ताकि वे आपस में भगड न मनें। उन्होंने मिश्रित प्रणाली को ऐसी मोटर बताया है जिसमें संचालक होता है। अर्थात् जिसमें राज्य का राजस्ववृद्ध नियन्त्रण अर्थ-व्यवस्था पर होता है। इसी कारण Lerner इसको नियन्त्रित प्रणाली कहना चाहता है।

मिश्रित अर्थ-व्यवस्था के गुण—इस प्रणाली में पूँजीवाद और समाजवाद, दोनों ही के लाभ प्राप्त होने हैं क्योंकि इसमें निजी सम्पत्ति, उपक्रम की स्वतन्त्रता और निजी लाभ, सब ही अधिकार रहते हैं। हाँ यह अवश्य है कि इन अधिकारों का उपयोग केवल सरकार द्वारा निर्धारित सीमाधा के अन्दर ही किया जा सकता है। इसके प्रतिरिक्त इस प्रणाली में समाजवादी प्रणाली के लाभ जैसे आर्थिक स्थिरता, साधनों का अधिकतम उपयोग आदि की समानता आदि भी प्राप्त होते हैं। क्योंकि इसमें देश की अर्थ व्यवस्था का विकास एक निश्चित योजना के अनुसार होता है। इस प्रकार इस प्रणाली में आर्थिक नियोजन और स्वतन्त्र उपक्रम प्रणाली दोनों ही के लाभ प्राप्त हो सकते हैं।

मिश्रित अर्थ व्यवस्था के दोष—परन्तु यह प्रणाली भी दोष रहित नहीं है। आलोचकों ने इसकी भी आलोचनाएँ की हैं। प्रथम, यह कहा जाता है कि यह प्रणाली कुशलतापूर्वक चाल नहीं कर सकती है क्योंकि इसमें आर्थिक निर्णयों के लेन में अनेकों प्रकार की कठिनाइयों उत्पन्न होगी। न तो इसमें पूँजीवादी प्रणाली की भाँति मूल्य यन्त्र क्रियाशील होगा और न इसमें समाजवादी प्रणाली की तरह विस्तृत नियोजन ही सम्भव होगा। इस प्रकार इस प्रणाली में निजी और राजकीय क्षेत्रों में समन्वय स्थापित करना कठिन हो जायेगा और यह भी सम्भव है कि अर्थ-व्यवस्था समुत्थित न हो पाये। परन्तु इस प्रकार की आलोचना निराधार है, क्योंकि आलोचक यह भूल जाते हैं कि मिश्रित अर्थ-व्यवस्था में विस्तृत नियोजन व्यवहार में सफल हो चुका है और इस प्रकार के वाद-विवाद के लिये अब कोई भी स्थान नहीं है।

इस प्रणाली के विरोध में दूसरी अलोचना यह की गई है कि अन्त में धीरे-धीरे राज्य की तानाशाही स्थापित हो जायेगी और व्यक्ति को आर्थिक, सामाजिक, राजनैतिक, किसी प्रकार की भी स्वतन्त्रता नहीं होगी जैसा कि जर्मनी और इटली में हुआ था। परन्तु आलोचकों का यह भय भी अनावश्यक है क्योंकि यदि आरम्भ से ही योजनाओं का आधार प्रजातन्त्रीय होगा तो तानाशाही को कभी भी स्थान प्राप्त न हो पायेगा। सरकार को केवल आर्थिक क्षेत्र में ही तानाशाही हो सकती है।

आलोचकों को इस बात का भी भय है कि मिश्रित प्रणाली कभी भी स्थाई रूप धारण नहीं कर पायेगी क्योंकि कभी भी ऐसा समय आ सकता है जबकि निजी क्षेत्र प्रगति करते-करते राजकीय क्षेत्र को समाप्त कर दे या राजकीय क्षेत्र इतना बलवान और शक्तिशाली हो जाये कि निजी क्षेत्र का अन्त कर दे और इस प्रकार मिश्रित प्रणाली का भौतिक रूप ही बिलकुल बदल जाये। ऐसा इसलिए हो सकता है कि यदि व्यक्तिगत उद्योगपति सरकार के नियमों का पालन न करे तो सरकार को विवश होकर उनके ऊपर अधिक नियन्त्रण लगाने पड़े या उनका अन्त ही करना पड़े और इस प्रकार देश में समाजवादी प्रणाली स्थापित हो जाये। दूसरी ओर यदि निजी क्षेत्र इतना बलवान है कि वह सरकार के उचित प्रशासन में अड़चने उत्पन्न करे, अपना सहयोग दान न दे तो सरकार को विवश होकर अपने नियन्त्रणों को ढीला करना पड़ेगा जिसका अभिप्राय यह होगा कि अन्त में पूँजीवादी प्रणाली स्थापित हो जायेगी। कुछ सीमा तक आलोचकों का यह भय सच हो सकता है। परन्तु यदि लोगों ही क्षेत्र अपनी महत्ता को ममभूकर एक दूसरे को सहयोग देते नज़े जाये तो मिश्रित प्रणाली स्थाई बन सकती है। इतना अवश्य है कि इन दोनों क्षेत्रों के आपसी अनुपात में परिवर्तन होते रहे। परन्तु अन्तिम स्थिति में इसके मौलिक रूप में कोई भी परिवर्तन नहीं होगा।

वैसे तो आजकल अधिकाँश देशों में एक प्रकार से मिश्रित प्रणाली ही स्थापित है, परन्तु सही आर्थिक शब्दों में जैसे अमेरिका, इंग्लैंड आदि में मिश्रित प्रणाली नहीं कही जा सकती। चीन और भारतवर्ष में ऐसी प्रणाली को काय रूप देने के प्रयत्न किये जा रहे हैं और आर्थिक नियोजन, प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तों के आधार पर किया जा रहा है। यदि ये प्रयोग सफल हो गये तो संसार की एक बहुत बड़ी समस्या दूर हो जायेगी।

एकाधिकार का अर्थ और महत्त्व—

एकाधिकार प्रतिपक्षिता की विपरीत वस्तु है। ऐसी स्थिति में वस्तु के उत्पादन, विपणन या उपभोग पर किसी भी एक या कुछ म व्यक्तियों का नियन्त्रण रहता है। इसका मुख्य उद्देश्य अधिकतम लाभ प्राप्त करना होता है इसलिए ये वस्तु की पूर्ति पर नियन्त्रण रख कर वस्तु का एक निश्चित मूल्य पर बिकत है। इस प्रकार एकाधिकारी व्यवस्था में, मैक्रान्मिक दृष्टिकोण में, प्रतिपक्षिता का अभाव रहता है। यद्यपि इसका कारण अनेक विधों का है फिर भी ऐसी स्थिति व्यावहारिक जीवन में भूमिका में हो सकने का शक्यता है, क्योंकि एकाधिकारी पर किसी न किसी प्रकार का नियन्त्रण अवश्य रहना है और वह इसका अधिकारियों को ही होता है कि वस्तु की सम्पूर्ण पूर्ति पर अवन हो नियन्त्रण रख सकें। इस प्रकार व्यावहारिक जीवन में एकाधिकारी स्थिति से हमारा अभिप्राय उस व्यवस्था से है जिसमें किसी एक व्यक्ति का वस्तु विपणन की पूर्ति में अधिकतम लाभ पर नियन्त्रण रखने का अधिकार प्राप्त होता है और उसमें इतनी शक्ति होती है कि वह अपने अवन के प्रयत्न द्वारा बाजार में वस्तु के मूल्य का नियन्त्रण करने में सफल हो जाता है। विस्तृत अर्थ में इन शब्दों के अन्तर्गत सभी प्रकार के निम्नोक्त मूल्य नियन्त्रण चाहें वह पूर्ति का हो या माँग का, मवाया का हो या वस्तुशुल्क का सम्मिलित किया जाता है, मनुष्यिक शक्ति में इसका अभिप्राय वस्तुशुल्क या मवाया के मुख्य नियन्त्रण के रूप में बनाये गये उत्पादकों या व्यापारियों के साथ में किया जाता है।<sup>1</sup> एकाधिकारी स्थिति कई प्रकार में उत्पन्न हो सकती है जैसे कोई प्राकृतिक वस्तु किसी देश में बिकने एक ही जगह में मिलती हो या उस देश के पास उस वस्तु का एकाधिकार होना। उदाहरणार्थ भारत में ताम्र का कुछ उत्पादन में एकाधिकार प्राप्त था। ऐसी स्थिति को प्राकृतिक एकाधिकार कहते हैं। कुछ उद्योग सामाजिक दृष्टिकोण में बहुत उपयोगी होते हैं और उनमें एकाधिकारी स्थिति उत्पन्न होना स्वाभाविक ही होता है जैसे रेलों की व्यवस्था। इसका सामाजिक, एकाधिकार कहते हैं। इसके अतिरिक्त वैधानिक

एकाधिकार भी होते हैं जिनको राज्य जन्म देता है जैसे पेटेन्ट या कापी राइट। अन्त में ऐच्छिक एकाधिकार आता है। यह स्थिति उस समय उत्पन्न होती है जब कि एक उद्योग में लगे हुए बहुत से उत्पादक आपस में स्वेच्छापूर्वक किसी वस्तु की पूर्ति या मूल्य पर नियन्त्रण करने के लिये गुट बना लेते हैं। इनको औद्योगिक गुटबन्दी या औद्योगिक सघ भी कहते हैं।

१९वीं शताब्दी के अन्त में औद्योगिक सघों की स्थापना योरोप के देशों में विशेष कर संयुक्त राज्य और जर्मनी में बहुत अधिक संख्या में हुई। जर्मनी में कार्टेल और अमेरिका में ट्रस्ट बनाये गए और इनकी देखादेखी अनेकों प्रकार के और औद्योगिक सघ स्थापित हुए और इन सभी ने ऐसे उपाय अपनाये जिनसे समाज का बहुत ही अहित हुआ। इन्होंने अपनी स्थिति को बनाये रखने के लिए धोकेबाजी और बैरिबानी से काम किया और उत्तरे-सीधे ढंगों से प्रतियोगियों को उत्पत्ति के क्षेत्र से बाहर निकालने की चेष्टा की। इन विधियों में से मुख्य विधियाँ ये हैं—मूल्यों का कम करना, दरो में विशेष कमी कर देना, उपभोक्ताओं और कच्चे माल के उत्पादकों का शोषण करना इत्यादि। इन सब कारणों से सरकार ने इनको नियन्त्रित करने के अनेकों उपाय किये हैं जिनका अध्ययन हम आगे चल कर करेंगे।

**एकाधिकारी संस्थाओं के लाभ**—एकाधिकारी संस्थाओं के लाभ संक्षेप में निम्न प्रकार हैं। प्रथम, ऐसी अवस्था में कच्चा माल इत्यादि मितव्ययी मूल्यों पर प्राप्त हो जाता है। क्योंकि यही मकेले केता होते हैं इसलिए इनकी सौदा करने की शक्ति विक्रय करने वालों की अपेक्षा अधिक होती है। इसी प्रकार इनकी श्रमिक भी नीची मजदूरी पर ही मिल जाते हैं। दूसरे, उत्पत्ति का पैमाना बड़ा होने के कारण इनको बड़े पैमाने की उत्पत्ति के सभी लाभ प्राप्त होते हैं और बहुत कम उत्पादन व्यय पर वस्तु को उत्पन्न करते हैं। तीसरे, एकाधिकार सघ स्थापित होने से गला-काट प्रतियोगिता भी समाप्त हो जाती है और बहुत से अपव्यय बच जाते हैं। चौथे, वस्तु की बिज्जी में भी बहुत बचत होती है क्योंकि वस्तु के स्थानान्तरण में दुबारागी (Duplication) नहीं होता, जैसे यदि कानपुर की जूते की फर्म अपने जूते आगरा भेजे और आगरा की फर्म अपने जूते कानपुर भेजे तो स्पष्ट ही है कि इस प्रकार के व्यापार में कितना दुरुपयोग होता है। पाँचवें, एकाधिकार सघ स्थापित हो जाने से हर उत्पादक की व्यापार सम्बन्धी गुप्त बातें और ज्ञान सम्पूर्ण सघ को प्राप्त होते हैं जिससे उत्पादन मितव्ययी हो जाता है। छठे, क्योंकि वस्तु को बेचने वाला केवल एक ही व्यक्ति या थोड़े से ही व्यक्ति होते हैं इसलिए माँग और पूर्ति में सरलता से ही संतुलन स्थापित होने की सम्भावना हो जाती है जो कि पूर्ण प्रतियोगिता में सम्भव नहीं होता।

**एकाधिकार के दोष**—एकाधिकारी व्यवस्था के दोष उनके लाभों की अपेक्षा अधिक गम्भीर हैं। ये दोष निम्न प्रकार हैं—

प्रथम, एकाधिकारी अपने व्यवसायों में नये-नये साहसियों को न आने देने के लिये अनुचित उपाय करता है क्योंकि यदि वह ऐसा न करे तो वस्तु की पूर्ति पर

उत्पत्ति नियन्त्रण नहीं रह सकेगा इसका परिणाम यह होगा कि घर तो उस व्यवसाय में प्रतियोगिता नहीं हो पाती और एकाधिकारी की ऊँचा मूल्य लेने की शक्ति पर कोई रूकावट नहीं हो पाती और इस प्रकार समाज को बहुत हानि होती है। इसके अतिरिक्त देश के साधनों का अधिकतम उपयोग भी नहीं हो पाता क्योंकि एकाधिकारी, मूल्य को ऊँचा रखने के उद्देश्य से वस्तुओं की पूर्ति माँग से कम ही रखता है। दूसरे इस प्रकार की व्यवस्था में उपभोक्तार्थी का शोषण होता है। वैसे तो बड़े पैमाने के उत्पादन के कारण एकाधिकारी को अपेक्षाकृत कम उत्पादन की लागत पर उत्पात्ति प्राप्त होती है परन्तु वह वस्तु का कम मूल्य पर बेचने की अपेक्षा ऊँचे मूल्य पर बचता है क्योंकि एक तो उसका उद्देश्य ही अधिकतम लाभ कमाना है दूसरे, प्रतिযোগिता के अभाव में ऐसी प्रवृत्ति हो जाना स्वाभाविक ही है। तीसरे, औद्योगिक सभ्यता की वृद्धि इतने विनाशकारी हो जाते हैं कि यह सम्भव नहीं होता कि उनका प्रत्यक्ष कुशलतापूर्वक किसी एक असीम योग्यता वाले व्यक्ति द्वारा चला पाये। यही कारण है कि अनेकों एकाधिकारी सभ्यता की कुशल प्रवृत्ति की मूल्य के बाद अपने व्यापार को बन्द करना पड़ा। चौथे, एकाधिकारी सभ्यता की स्थापना के घनी और अतिवृद्धि और निधन और अधिक निधन होता जाता है और इस प्रकार धन के वितरण की असमानताएँ बढ़ती ही जाती हैं। यह केवल इस कारण होता है कि एकाधिकारी को मूल्य निर्धारण की पूर्ण शक्ति होती है जिसका परिणाम यह होता है कि देश का धन केवल छोटे से ही व्यक्तियों के हाथ में इकट्ठा हो जाता है। पाँचवें बहुतों का मत है कि सामाजिक होने वाली कर्मों की उत्पादन शक्ति सभ्यता में शामिल होने के बाद वस्तु की केवल एक निश्चित मात्रा उत्पन्न करने तक ही सीमित हो जाता है क्योंकि अधिकतम लाभ प्राप्त करने के कारण वस्तु की पूर्ति माँग के अनुसार नहीं रखी जाती और इसलिए प्रत्येक फल की सभ्यता के आदेशानुसार वस्तु को एक सीमित मात्रा में ही उत्पन्न करना होता है जिसका परिणाम यह होता है कि एक तो उनकी मशीनों की शक्ति का उचित उपयोग नहीं हो पाता और दूसरे उनका उत्पादन व्यर्थ अधिक होने से उपभोक्तार्थी की हानि उठानी पड़ती है। इसके अतिरिक्त एकाधिकारी इस ढर से कि वही वस्तु की उत्पत्ति अधिक हो जाये और एकाधिकारी लाभ कम हो जाय नहीं नई नई खोजों उत्पादन विधियों और मशीनों का प्रयोग नहीं करते और इस प्रकार उनके उत्पादन में किसी प्रकार की भी चम्पारम्ब प्रगति नहीं हो पाती है। छठे एकाधिकारी सभ्यता के विरोध को रोकने के लिए बड़े बड़े राजनैतिक दलों और सरकारी अफसरों को खरीद लेते हैं। यह विधान-सभाया के सदस्यों को पूँजी के बल से अपने विरुद्ध नियम बनाने से रोकते हैं। इन सबका परिणाम यह होता है कि समाज का नैतिक पतन होता जाता है। अन्त में एकाधिकारी सभ्यता से अधिक और बढ़ते मात्रा के उत्पादकों का भी शोषण होता है।

**एकाधिकार पर नियन्त्रण**—व्यापारकारी राज्य की स्थापना के विचार से प्रेरित होकर प्रत्येक देश में ही एकाधिकारी सभा पर नियन्त्रण रखने के उपाय



किय गये ह क्योंकि एकाधिकारी सघा से देश के सामाजिक और आर्थिक जीवन को बहुत क्षति पहुँचती है और इसलिये यह आवश्यक हो जाता है कि राज्य अपने हस्तक्षेप द्वारा एकाधिकारी की शक्तियों को कम करे और जनता को शोषण से बचाये। इसलिए सरकार ने समय समय पर कई प्रकार के उपाय अपनाकर एकाधिकारी की शक्तियों को कम करने का उपाय किया है। यह उपाय तीन प्रकार के हैं —

(अ) नये एकाधिकार सघों की स्थापना की रोकना।

(ब) एकाधिकारियों के लिये प्रतियोगियों का जन्म देना या शक्ति प्रदान करना।

(स) करों द्वारा उनकी एकाधिकारी शक्ति को कम करना।

प्रो० पीनू के अनुसार एकाधिकारी सस्यामो का नियन्त्रित करने की दो विधियाँ होती हैं। एक तो अप्रत्यक्ष दूसरे प्रत्यक्ष। प्रथम प्रकार की विधि के अन्तर्गत वह उपाय सम्मिलित होने ह जिनसे एकाधिकारी की शोषण शक्ति को अप्रत्यक्ष रूप से कम करने का प्रयत्न किया जाता है। जैसे विधान द्वारा नये-नये औद्योगिक सघों की रोकना। और प्रत्यक्ष विधियाँ म वह उपाय प्राते हैं जिनके द्वारा राज्य एकाधिकारियों के लिए प्रतियोगिता को जन्म देता है या जनता को उनकी कुरीतियों का परिचय प्रचार द्वारा कराता है।<sup>१</sup>

### अप्रत्यक्ष विधियाँ

(अ) औद्योगिक सघ विरोधी नियम—एकाधिकारी सस्यामो को नियन्त्रित करने की जो बहुत ही सरल विधि अपनाई गई है वह यह है कि या तो राज्य ने नये सघ स्थापित होने के विरुद्ध नियम बना दिये या पुराने सघों को नष्ट करने के लिये प्रयत्न किये। जैसे अमेरिका म शमन और क्लेटन अधिनियम बनाये गये। सन् १८९० में शमन के अधिनियम के अनुसार एकाधिकारी सघों की स्थापना पर कड़े प्रतिबन्ध लगा दिये गये और सघ स्थापित करने वालों के लिये कड़े दण्ड घोषित कर दिये थे और अन्तर्स्थानीय तथा अन्तर्देशीय व्यापार को नियन्त्रित करने के लिए जो भी सघ स्थापित करने के प्रयत्न होंगे वे सब गैर कानूनी होंगे। सन् १९१४ म क्लेटन अधिनियम ने शमन अधिनियम के क्षेत्र को और भी अधिक बढ़ा दिया और उन अनुचित विधियों को गैर कानूनी घोषित कर दिया गया जिनसे एकाधिकारी अपने प्रतियोगियों को उत्पादन क्षमता से रोकते थे या उनके लिए अनुचित प्रतियोगिता प्रदान करते थे। इससे अतिरिक्त इस अधिनियम की एक विशेषता यह भी थी कि जो फर्म पहले आपस म प्रतियोगिता कर रहें थी उनके संचाल (Directors) समान नहीं हो सकते थे।

परन्तु इस प्रकार के प्रयत्न अधिकतर निष्फल ही रहे हैं, क्योंकि इन्हीं में अनेकों प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। प्रथम, इस नीति को —

करता ही सक्षम नहीं होता क्याकि प्रत्येक अभिव्यक्ति में ही कोई न कोई कमी अवश्य ही होती है और चाचा वरीन इन कमियाँ स फायदा उठाते हैं और अधि-नियम को प्रभावशाली नहीं होने देते । या फर्में आपस में एक साधारण समझौता करने जिससे अनुसार वस्तु की उत्पादन मात्रा और उतना मूल्य निश्चित कर लें और इस प्रकार समझौते की कानूनी रूप दिया बिना ही अपने उद्देश्य को पूर्ति कर लें । सब तो यह है कि विधान परिषद ही क्या कोई भी गणित उन लोगों को प्रतियोगिता करने पर बाध्य नहीं कर सकती जो प्रतियोगिता करना महा चाहते । दूसरे यदि सब सचा का स्वाधिन न होने दिया जाय और यदि पुरान सचा को तोड़ दिया जाय तो भा अधिन न अधिन इसका परिणाम यह होगा कि अधिधिकारिक प्रतियोगिता केवल धान ही उत्पादका में आरम्भ हो जाय । परन्तु यह धाव रहे कि कि इस प्रकार की प्रतियोगिता अधिकार से अधिक हानिकारक होगी । क्याकि इन छोटे से उत्पादका में सत्ताकाट प्रतियोगिता होने से केवल साधना का ही दुरुपयोग नहीं होगा बल्कि मूल्या के निरन्तर घटने बढ़ने से व्यापार बहुत ही अनिश्चित हो जायगा । तीसरे एकाधिकारी सम्भावना के अपने कुछ विशेष गुण होते हैं और यदि इनको नष्ट कर दिया जायगा तो सम्भाव इनके सभी स वंचित रहेगा । इसलिये कोई ऐसे उपाय किये जाने चाहिए जिनसे कि इनकी शोषण करने की शक्ति समाप्त हो जाय ।

(घ) सप्रभाधिक प्रतियोगिता को बचाव रखना—एकाधिकारी वस्तु की पूर्ति को नियन्त्रित करने और वस्तु के मूल्य को ऊँचा निश्चित करने समाज का जो अधिकार करते हैं वह केवल इसीलिए कि वे जानते हैं कि उनके क्षेत्र में कोई भी प्रभावशाली या गणितशाली प्रतियोगी नहीं है । यदि उन्हें यह पता हो जाय कि उनके प्रतियोगी उत्पन्न हो सकते हैं तो कदाचित् उनकी इन क्रियाओं पर रोक लग सकती है ।

एकाधिकारी कई प्रकार की अनुचित क्रियाएँ अपना कर अपने प्रतियोगियों को पराजित करता है और उनको प्रतियोगिता के क्षेत्र से बाहर निकाल देता है । ये क्रियाय निम्न प्रकार हैं—

(अ) नीचे मूल्य निश्चित करना (Rate Cutting)—एकाधिकारी सभी सभी मूल्यों को उतना कम कर देता है कि उसने प्रतियोगियों के लिये यह असम्भव हो जाता है कि उतने नीचे मूल्य पर वस्तु की खच सक और परिणामस्वरूप उनकी उगादन बन्द करना पड़ता है और इस प्रकार एकाधिकारी की फिर से पुन एकाधिकार प्राप्त हो जाता है । यदि कोई फर्में निम्नी एक विधाय क्षेत्र में अपने प्रतियोगियों को हरा देने हुए दाखी है तो उस क्षेत्र विधाय में मूल्य कम कर देती है या वस्तु को एकमात्र रूप देकर उस पर नई छाप लगाकर नीचे मूल्य पर खचना आरम्भ कर देती और यह नई वस्तु प्रतियोगियों के उत्पादकाक्ष से बाहर निचलते ही विधाय बन्द हो जाती है । इस प्रकार की रीतियाँ की अधिकतर अपनाया गया है ।

(ब) अतिरिक्त से वास्तविक दरों में रिश्वत करना—यह बहुधा जहाजी

23244

गन्पनियों के संधो (Shipping Conferences) में किया जाता है। इस विधि के अनुसार संध निर्मातकर्ताओं को यह सूचित कर देते हैं कि यदि वे अपना माल संध के जहाजों के अतिरिक्त और किसी जहाज द्वारा नहीं भेजेंगे तो उनको दरो म छूट कर दी जायेगी। इस प्रकार का सवाल देकर निर्यातकर्ताओं को अपना माल संध के जहाजों पर ही भेजने के लिए मजबूर हो जाना पड़ता था। B.P. 257

(स) व्यापारियों पर अनुचित शर्तें लगाना—कभी-कभी एकाधिकारी संध फूटकर और थोक व्यापारियों को मजबूर कर देते हैं कि वे उनकी वस्तु के अतिरिक्त और किसी अन्य उत्पादक की वस्तु को नहीं बेचेंगे। यह केवल उसी समय सम्भव हो सकता है जबकि एक फर्म अनेक वस्तुओं में एक वस्तु ऐसी उत्पन्न कर रही हो जिसकी कोई दूसरा उत्पादक उत्पन्न नहीं कर रहा हो और यह फर्म इस वस्तु की बेचने का अधिकार उसी समय दे सकती है जबकि या तो वह उसकी अन्य वस्तुओं भी बेचे या वह अन्य उत्पादकों की वस्तुओं को इस फर्म की वस्तुओं के साथ साथ न बेचे। जैसा कि अमेरीका में International Harvester Company ने अपने ऐजेंटों को अनाज काटने वाली मशीनों को बेचने का अधिकार दग शर्त पर दिया था कि यह इसके साथ-साथ कंपनी की अन्य वस्तुओं को भी बेचेंगे। इसी प्रकार United Sheo Machinery Company ने कुछ विशेष प्रकार की जुते बनाने वाली मशीनों को इसी शर्त पर दिया था कि इनकी प्रयोग करने वाला किसी अन्य फर्म से मशीनें नही मगवायेगा।<sup>13</sup>

(द) अग्र अनुचित रीतियाँ—उपरोक्त रीतियों से अधिक दुरी रीतियाँ भी एकाधिकारियों ने अपनाई हैं। जैसे प्रतियोगियों द्वारा बनाई हुई वस्तुओं के गुणों की गलत बुराईयाँ करना, प्रतियोगी उत्पादकों के ग्राहकों और कर्मचारियों को लोडना या घूस देकर कर्मचारियों से प्रतियोगी उत्पादकों के भेद को भाजूम करना इत्यादि। इन सब कुरीतियों (Chubbing Devices) का उद्देश्य यही था कि पुराने प्रतियोगी डरकर उद्योग को छोड़ भागें और नये उत्पादक उसी में आने ही न पाये अर्थात् किसी प्रकार की भी प्रतियोगिता एकाधिकारी के लिए न रहे।

इसलिए इन कुरीतियों को रोकने के लिये The United States Federal Trade Commission Act, १९१४ में बना था जिसके अनुसार यह सब कुरीतियाँ अर्धधार्मिक घोषित कर दी थी। इसी प्रकार Robinson-Patman अधिनियम, १९३६ के अनुसार विभिन्न क्रेताओं के बीच मूल्य भेद-भाव करने को अर्धधार्मिक ठहराया गया था।

यदि इस प्रकार के उपाय सफल हो जाएँ तो एकाधिकारी की शक्ति बहुत सीमा तक नियन्त्रित की जा सकती है परन्तु कठिनाई यह है कि व्यवहार में ऐसे प्रयत्न अधिक सफल नहीं हो पाते हैं क्योंकि कानून में कही न कही कमी अवश्य ही रहती है, इसके अतिरिक्त यह भी पता लगाना सरल नहीं होता कि कौन व्यक्ति किस समय कानून तोड़ रहा है। जैसे यदि एकाधिकारी मूल्य कम करता है तो उसका

कारण यह यह दे सकता है कि यह मूल्य में कमी केवल इसी कारण हुई है कि उसकी उत्पादन लागत पहले में कम हो गई है, या अगर मूल्य कम करने पर कोई वैधानिक प्रतिबन्ध लगा दिया गया है तो वह उसी वस्तु को कम मूल्य पर बेचने के लिए कोई दूसरी फर्म घलन मार्ग में चाल पर सकता है और प्रतियोगियों के समस्त ही जान के बाद वह इस फर्म को बन्द कर सकता है। इसके अतिरिक्त सरकार किसी भी प्रकार से ऊपरी समझौते को नहीं रोक सकती क्योंकि ऐसे समझौते का कोई भी सबूत प्राप्त करना कठिन हो जाता है। सच तो यह है कि विधान द्वारा ऐसी कुरीतियों को रोकना सरत गही है और इसलिए यह आवश्यक है कि इन नियमों के साथ साथ अन्य विधियाँ भी अपनाई जायें। केवल यही नहीं एकाधिकारी इतना शक्तिशाली होता है कि दूसरे प्रतियोगियों की हिम्मत ही नहीं होती कि वे उस व्यापार में भाग लें सके क्योंकि जैसा कि बेंहम<sup>4</sup> ने कहा है कि एकाधिकारी शक्ति ऐसी दशाओं से उत्पन्न होती है जो दूसरे उत्पादकों को उस क्षेत्र में आने ही नहीं देती। बेंहम के अनुसार या तो किसी व्यक्ति या फर्म के कानूनी अधिकार प्राप्त हो जायें या कोई फर्म किसी दुर्लभ वस्तु पर आवश्यक वस्तु का उत्पादन करना आरम्भ करे और एकाधिकारी हो जावे, जैसा अपारीजा में डी विशर्स कम्पनी की हीरो के व्यवसाय पर एकाधिकार प्राप्त है। या किसी व्यवसाय में इतनी अधिक पूर्णता की आवश्यकता हो कि जो बाद में पहले में व्यवसाय बना रहा है उसके अतिरिक्त किसी नए व्यवसायी को हिम्मत इसकी बड़ी पूर्णता बनाने की न हो और इसलिए पहले ही व्यवसायी को एकाधिकार प्राप्त हो जाय और कभी-कभी पुरानी फर्म द्वारा उत्पन्न की गई वस्तु इतनी अधिक प्रगट हो जाती है कि उस उपयोग में नए उत्पादकों का प्रवेश करना ही कठिन हो जाता है।

इस प्रकार हमने देखा कि एकाधिकारी के विरुद्ध प्रतियोगिता प्रस्तुत करना कोई साधारण कार्य नहीं है और इसलिये जैसा कि पीयू ने कहा है कि कुरीतियों को कम करने के अतिशयोक्ति प्रतियोगिता को बनाये रखने में अधिक से अधिक आर्थिक सफलता ही प्राप्त हो सकती है और इसलिये में उपाय बहुत ही अपूर्ण हैं। वत यह आवश्यक है कि हम एकाधिकारियों की शक्ति को कम करने के लिये प्रत्यक्ष विधियों से काम लें।<sup>5</sup> यह विधियाँ निम्न प्रकार हैं —

### प्रत्यक्ष विधियाँ

(अ) क्रेताओं की सहाय्य—प्रो० पीयू ने एकाधिकारी की शक्ति को नियंत्रित करने के लिये कुछ व्यावहारिक एवं प्रयासधानी उपाय बताये हैं। उनका विचार है कि नसीब अग्रप्रत्यक्ष विधियाँ अधिक सफल नहीं हो पाई हैं इसीलिये वह निरन्तर आवश्यक है कि प्रत्यक्ष विधियों को कार्य लय दिया जाय। ऐसी एक विधि यह है कि क्रेताओं की सहाय्य बनाकर क्रेताओं को भी इतना शक्तिशाली बना दिया जाय कि एकाधिकारी उनका शोषण ही न कर पाय। इस प्रकार एकाधिकारी सभ

4 Benham, Economics Page 212

5 Op. Cit., P. 365

की भाँति जेताओं का भी एक राश बनाकर एकाधिकारी की शक्ति को कम करने का प्रस्ताव प्रो० पीगू ने दिया है। परन्तु इस विधि का व्यावहारिक रूप देना सरल नहीं है। प्रथम, दूर-दूर फैले हुए विभिन्न उपभोक्ताओं को एकत्रित करना और उनकी संस्था स्थापित करना कोई धक्की का खेल नहीं है। हाँ यह सम्भव है कि थोक और फुटकर व्यापारियों की संस्थाएँ बन जाएँ परन्तु उस अवस्था में उपभोक्ताओं को एक के स्थान पर दो एकाधिकारियों का सामना करना पड़ेगा और उनका शोषण पहले से अधिक होया। इस सम्बन्ध में दूसरी कठिनाई यह है कि यदि उपभोक्ताओं का सब स्थापित किया जाय तो यह नया आवश्यक है कि वस्तु उतनी ही मात्रा में उत्पन्न की जायेगी जितनी कि पूर्ण प्रतियोगिता में होनी चाहिये और मूल्य भी उसी प्रकार निर्धारित होंगे।

(ब) एकाधिकारी सम्बन्धी सूचनाओं को प्रकाशित करना—यदि जनता को एकाधिकारियों द्वारा अपनाई जाने वाली विभिन्न कुरीतियों की सूचना मिलती रहे तो यह सम्भव है कि एकाधिकारी इन कुरीतियों का प्रयोग न करें और उपभोक्ता घोषित होने से बच जाएँ। उपभोक्ताओं को समय-समय पर सरकार एकाधिकारिक समझौते, लाभ की दरों आदि के विषय में विस्तृत सूचना दे सकती है। इसका परिणाम यह होगा कि एकाधिकारी अपनी कुरीतियों को अपनाने में बरेगा कि कहीं जनता उसके विरुद्ध न हो जाय। इसके अतिरिक्त इनके दो लाभ भी होंगे—एक तो जनता को लाभ की मात्रा का ज्ञान कराने से उस उद्योग में पूँजी और उपक्रम को भाग लेने के लिये प्रेरित किया जा सकता है, और दूसरे जनता की वास्तविकताओं से परिचित करके अनेकों शक्यों का समाधान किया जा सकता है। अमेरिका में Federal Commission का यही कार्य है और यू० के० में सन् १९२६ में Food Council इसी लिये स्थापित की गई थी। परन्तु यह विधि भी उसी समय सफल हो सकती है जबकि देश की जनता इतनी शिक्षित हो कि वह प्रकाशित सूचनाओं को पढ़ सके। इसके अतिरिक्त यह भी तो आवश्यक नहीं कि उपभोक्ता इन सूचनाओं से लाभ प्राप्त करे क्योंकि उपभोक्ता अपनी आवश्यकता की वस्तु को प्राप्त करने के लिए अधिक से अधिक मूल्य देने को तैयार रहता है, चाहे पहले वह कितना ही विरोध क्यों न करता रहा हो। इसमें भी केवल आंशिक सफलता ही प्राप्त होने की आशा है इसलिये केवल इसका प्रयोग अन्य उपायों के साथ-साथ ही किया जा सकता है।

(स) मूल्य नियन्त्रण—सरकार एकाधिकारी की वस्तुओं के मूल्यों को नियन्त्रित करके उसकी, अधिक मूल्य पर वस्तु बेचने की, शक्ति को कम कर सकती है। यह नियन्त्रण दो प्रकार के हो सकते हैं—सकारात्मक (Positive) और नकारात्मक (Negative)। सकारात्मक मूल्य नियन्त्रण में, वस्तु का अधिकतम मूल्य निश्चित कर दिया जाता है, जिससे अधिक मूल्य पर एकाधिकारी वस्तु को नहीं बेच सकता। नकारात्मक मूल्य नियन्त्रण विधि के अनुसार वस्तु का मूल्य निश्चित नहीं किया जाता, बल्कि यह नियन्त्रण लगा दिया जाता है कि मूल्यों में

कोई भी वृद्धि वर्ग में पहले सरकार या इस कार्य के लिये नियुक्त विशेष अधिकारी से एकाधिकारी को आज्ञा प्राप्त करनी होगी, अर्थात् बिना उनकी पूर्व आज्ञा के मूल्य बढ़ाय नहीं जा सकते और यह आज्ञा केवल उसी समय दी जाती है जब सरकार निर्दिष्ट हो जाती है कि मूल्य वृद्धि उचित है। परन्तु यह रीति भी इतनी सरल नहीं है।

**कठिनाइयाँ**—प्रथम, यह ही निर्दिष्ट करना सरल नहीं कि किसी वस्तु का उचित मूल्य क्या है या क्या होना चाहिये। सरकार यह निर्णय करने के लिये कि वस्तु का उचित मूल्य क्या होगा या आधार बना सकती है—एक तो यह कि मूल्य ऐसा निर्दिष्ट करे, जिससे लोगों के ऊपर एकाधिकारी का सामान्य या उचित दम पर लाभ प्राप्त हो सके, और दूसरा यह कि मूल्य ऐसा हो कि विनियोग की हुई पूँजी पर एक उचित लाभ की आज्ञा हो। परन्तु यह दोनों ही आधार जटिलताओं में परिपूर्ण हैं। एकाधिकारी कभी भी अपनी वस्तु की सही वास्तविक दाम या संसार में होगा और न ही, यह सम्भव है कि बिना एकाधिकारी की महायत्ना के वस्तु की उचित लागत आँकी जा सके। इनका प्रकार के गलत हानि हैं और एकाधिकारी कहीं भी बेइमानी में किसी भी खर्च को बढ़ाकर दिया सकता है जबकि इनमें सदेह ही नहीं कि प्रबन्ध की कुशलता के कारण वस्तु की लागत साधारणतया कम ही रहती है। इन प्रकार सही लागत का निर्दिष्ट करना असम्भव कठिन है। इसी प्रकार यह निर्दिष्ट करना कि लागत के ऊपर कितना लाभ उचित होगा, सरल नहीं होता है। क्योंकि इनका कोई प्रमाणिक मूल्यांकन विधि तो अभी तक बन ही नहीं पाई है। दूसरी प्रकार के आधार में भी इसी प्रकार की अनिष्ट कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। पहले तो यह ही निर्दिष्ट करना कठिन हो जायगा कि विनियोग की गई पूँजी कितनी है। समस्या यह है कि पूँजी का मूल्य वर्तमान दरा से निर्दिष्ट किया जाये या उस समय की दरा के अनुसार, जबकि कारखाना स्थापित किया गया था। इसी प्रकार यहाँ पर भी यह कठिनाई होगी कि सामान्य लाभ या उचित लाभ क्या होगा।

दूसरे, यदि मूल्य किसी प्रकार निर्दिष्ट कर भी दिया गया तो एकाधिकारी वस्तुओं के गुणों को कम करके मूल्य नियन्त्रण के उद्देश्य ही का खनाया कर सकता है। एकाधिकारी की इस क्रिया का नियन्त्रित करना तो बहुत ही कठिन है।

तीसरे, यदि उत्पादन उत्पत्ति द्वारा नियम के अधीन हो रहा है और प्रति इकाई उत्पादन व्यय बढ़ना जा रहा है तो एकाधिकारी अपने लाभ का अधिकतम करने के उद्देश्य की पूर्ति के लिये उत्पत्ति की मात्रा का घटा सकता है और कम उत्पादन व्यय पर वस्तु प्राप्त कर सकता है। दाना ही दाना में मूल्य समान रहने पर, बाढ़ की दशा में एकाधिकारी का अधिकतम लाभ प्राप्त हो जायगा और मूल्य नियन्त्रण का उद्देश्य ही समान हो जायगा।

अन्त में, जैसा प्रोफसर ड्यूरान्ड (Durand) ने कहा है कि मूल्य नियन्त्रण में सदैव ही एक बड़े खर्चे तक अपव्यय और दक्षिण एवं लागत की दोवारगी (duplication of energy and cost) की सम्भावना रहती है। क्योंकि एक ही कार्य में

दोनों पक्षों के कामचारी लगे रहते हैं। हिसाब को रखना और बाजार में माग की दशाओं के अध्ययन एकाधिकारी और सरकार दोनों तरफ के लोग व्यवस्थित रहते हैं। दोनों पक्षों में वे उद्देश्य अलग अलग होने से, आपस में मदद ही मुकुटमेवाजी और भगदे होते रहते हैं जिसमें और अधिक खर्च होते हैं। इस मार्ग में इतनी फिजूल खर्ची होती है कि यदि इसको न किया जाये तो अच्छा ही होगा।

उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि मुख्य नियन्त्रण की नीति अप्रव्ययी और अक्षयवहारिक दोनों ही है। इसलिए केवल नकारात्मक विधि को ही अपनाना ठीक होगा। बहुधा जनोपयोगी सेवाओं में सकारात्मक विधि से काम लिया गया है। यमैरिका में कुछ शहरों में ऐसी सेवाओं का मौलाम किया जाता है प्रभात्, जो व्यक्ति सबसे कम मूल्य पर एक निश्चित प्रमाण और गुण की सेवा प्रदान करने के लिए तैयार होता है उसी को ठेका दे दिया जाता है।

हमने अभी एकाधिकारियों की क्रियाओं पर नियन्त्रण रखने की प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष, दोनों ही विधियों का अध्ययन किया है। इन विधियों में से कोई भी ऐसी नहीं जो सरलतम हो या जिस को कार्यान्वित करने में कोई कठिनाई न हो। हममें तो कोई भी लाभ नहीं कि व्यय भी किया जाय और उद्देश्य भी पूरा न हो। इन-निम्ने अधिक अच्छा तो यह रहेगा कि उनका राष्ट्रीयकरण कर दिया जाये। विभिन्न देशों में ऐसा किया भी गया है विशेषकर जनोपयोगी सेवाओं के सम्बन्ध में जैसे इंग्लैंड में यह सेवा सरकार या नगरपालिकाओं द्वारा प्रदान की जाती है।

### जनोपयोगी सेवाओं का नियन्त्रण

विज्ञान की प्रगति और विज्ञान के साथ-साथ व्यक्तियों का जीवन पहले में अधिक जटिल अवस्थ हो गया है परन्तु मनुष्यों को आज ऐसी ऐसी वस्तुओं और सेवाएँ घर बैठे प्राप्त हो जाती हैं जिनको प्राप्त करने के लिए मनुष्य पहले समय और शक्ति दोनों ही नष्ट करता था, परन्तु फिर भी उसे इतनी कुशल सेवाएँ नहीं मिलती थी जिनकी कि आज की सेवाएँ हैं। इन सेवाओं से सब ही व्यक्तियों को लाभ पहुँचता है। इन सेवाओं को जनोपयोगी सेवाएँ (public utility services) कहते हैं—जैसे, पानी, बिजली आदि का प्रबंध करना, शहरों में बसों, ट्राम, देश में रेलों तथा अन्य यातायात के साधनों की व्यवस्था जनहित में करना इत्यादि। इन सेवाओं की दो मुख्य विशेषताएँ हैं। प्रथम, यह अनिवार्यताएँ (essential) हैं और दूसरे इन की प्रकृति एकाधिकार की होती है। ये सेवाएँ अनिवार्य इसलिए होती हैं कि इनके बिना जीवन की आधुनिकता सम्प्राप्त हो जाती है और आजकल इन्हीं से मनुष्य प्रगतिशील जाना जाता है। इन सेवाओं की प्रकृति एकाधिकार की कई कारणों से होती है—प्रथम पानी, बिजली, यातायात की व्यवस्था करने के लिए सड़कों में आवश्यक सुदृढ़ करनी होगी, अपने दफ्तर, कारखानों आदि के लिए विशेष स्थान प्राप्त करने होंगे। इन सब का अधिकार एक सस्था को ही दिया जा सकता है। दूसरा कारण एकाधिकार

का रूप धारण करने का यह है कि इन सेवाओं में प्रारम्भ में बहुत ही बड़ी मात्रा में पूँजी लगानी होती है जैसे मशीनों में इमारतों में ट्राम की लाइनें बिछाने में इत्यादि। किसी नव आयुक्तक प्रतियोगी के लिए यह सम्भव नहीं होता कि इतनी बड़ी मात्रा में पूँजा का विनियोग कर सके। इस प्रकार उद्योगयोगी सेवाएँ प्रदान करने मात्र उद्योगों की प्रकृति अकाधिकार स्थापित हो जाना का होनी है जिनसे उपभोक्ताओं का सर्वे हो महित होने का भय रहता है। इसीलिए यह आवश्यक है कि इन उद्योगों पर किसी न किसी प्रकार का नियन्त्रण आवश्यक रक्खा जाय। जनहित की रक्षा करने का अभिप्राय यह है कि सरकार यह निश्चित करे कि इन सेवाओं का गुण पर्याप्तता और मूल्य सदैव ही एक से रहें। राष्ट्रीय यदि हो सके तो इनमें कोई परिवर्तन नहीं किया जायगा।

**नियन्त्रण की विधियाँ**—साधारणतः जनता द्वारा सेवाओं में सम्प्रचित उद्योगों के नियन्त्रण के लिए दो विधियाँ अपनाई गई हैं। प्रथम एक उद्योगों का मन्त्रालय एक व्यवस्था उन व्यक्तियों को सारा सारा है जिनकी विधान सभा में विधि घोषणा पत्र द्वारा इस कार्य के लिए नियुक्त किया है। घोषणा पत्र में उन सारी बातों की गणना कर दी जाती है जिनके अनुसार उद्योगों का व्यवस्था करनी होता है। इस विधि में मन्त्रालय बड़ी कठिनाई यह जानता है कि कुछ समय बाद परिस्थितियाँ बदल जाय पर यह बात बतार हो सकती है जहाँ यदि किसी वस्तु का अधिकतम मूल्य निर्धारित कर दिया गया है तो हो सकता है कि कुछ वर्षों बाद यह मूल्य वास्तविक मूल्य की तुलना में बहुत अधिक हो या बहुत कम। दूसरा विधि में उपभोक्ताओं का प्रतिनिधि और दूसरी विधि में उद्योग करने वाले की संस्था है। इस कठिनाई को दूर करने के लिए बहुत से प्रस्ताव किया गया है कि वस्तु के मूल्य गणना में सम्मिलित प्रारम्भिक चरणों में समाप्तकार बदलने रहता जाय। परन्तु इसमें भी कठिनाई होगी कि मूल्य निर्धारण व्यवस्था में नाइ उनमें या सुधार नहीं करनी क्योंकि उस पर यह रहता कि यदि प्रारम्भिक चरणों में उनका काम कर देता है तो उस सुधार से होने वाले लाभ प्राप्त नहीं पाएँ। इस प्रकार यह विधि व्यवहार में करना सर्व प्रतीय नहीं है।

इस सम्बन्ध में दूसरी विधि जो अपनाई गई है उसमें वास्तव द्वारा सेवाओं और मूल्य मन्त्रालय की गति निश्चित नहीं की जाती बल्कि सामान्य मन्त्रालय बना दिया जाता है जिनके अनुसार वस्तु का उत्पादन एवं विनियम करना होता है। विधान सभा ऐसे उद्योगों की दृष्टि रख कर लिए एक विधि मन्त्रालय भी स्थापित कर सकती है। न्युक्तराज्य में ऐसा मन्त्रालय स्थापित हुई है जिनकी अभीगण बहुत है। इन अभीगणों का कार्य यह है कि वह उत्पादन करने वाली संस्थाओं का निरीक्षण करती है और यह देखता है कि वस्तु का उत्पादन घोषणा पत्र की बातों के अनुसार किया जा रहा है कि नहीं। ये वस्तुओं के मूल्य भी निर्धारित करती हैं। ये अभीगण यह भी देखती हैं कि घोषणापत्र की बातों के अनुसार सेवाएँ प्रदान की जा रही हैं या नहीं। वस तो साधारणतः सेवाएँ प्रदान करने वाली समितियाँ ही इस बात का पूरा ध्यान



रखती है कि उनके ग्राहक उनसे अमृतपुष्ट न रहें और इसलिए वे स्वयं ही हर प्रकार की सुविधा अपने ग्राहकों की देती हैं। यदि कोई सस्या भर्तों के अनुसार सेवाएँ प्रदान नहीं करती है तो कमीशन का वर्तमान है कि वे इन लोगों को पूरा करने के लिए सस्याग्रो को बाध्य करें।

हमने अभी बताया था कि विधान परिषद सेवाग्रो के मूल्यों को भी निर्दिष्ट कर देती है। यह इसलिए कि उपभोक्ताग्रो को सेवाग्रो का ऊँचा मूल्य न देना पड़े और यह मूल्य इतना नीचा भी नहीं होना कि सम्पूर्ण अपनी वस्तु के प्रमाण को बनाने रखने में अनफन रहें। इन लिए सेवाग्रो का मूल्य अधिकतर सेवाग्रो की लागत के अनुसार निर्दिष्ट किया जाता है जिसका अनुमान निम्न आधारों के अनुसार लगाया जा सकता है—(अ) चल पूँजी का मूल्य (ब) कार्य संचालन सम्बन्धी लागतें और (ग) लाभ की उचित दर।

चल पूँजी के मूल्य का आँकना कोई नरल काम नहीं है क्योंकि मशीनों में अकस्मर टूट-फूट होती रहती है जिसको ठीक कराने में काफी व्यय करना पड़ता है। इससे प्रतिरिक्त कमी-जमी मशीनों को दिल्खुन बदल देना पड़ता है और कमी-जमी मशीनों के समुचित भागा या पुर्तों को बदलना पड़ता है। हम सभी जानते हैं कि मशीनों के मूल्य किसी वर्ग में भी समान नहीं रहने और अधिकतर बच्चे की ही सम्भावना रहती है। कीमती मशीनों के पुर्तों भी सम्पूर्ण मशीन के मूल्य के अनुपात में अधिक महंगे मिलते हैं। इसलिए चलपूँजी का वास्तविक मूल्य यदि सेवाग्रो का उत्पादन प्रारम्भ करने के कुछ वर्ष बाद पना लगाया जायेगा तो इनमें इन सब बातों को ध्यान में रखना होगा। व्यवहार में होता भी यही है कि सेवाग्रो का मूल्य प्रारम्भ में निर्दिष्ट नहीं किया जाता, इसलिए यदि मशीनों के प्रारम्भिक मूल्यों के आधार पर उनका वर्तमान मूल्य आँका जाय तो इनमें त्रुटियाँ की बहुत सम्भावना रहेगी। यहूया ऐसा होता है कि जब एक मशीन बेकार हो जाती है तब उसके स्थान पर विल्कुल बँसी ही मशीन नहीं लगाई जाती, क्योंकि मशीन बत्ता की उन्नति दिन-प्रति-दिन बढ़ते जाने के कारण पहले जैसी मशीनें मिलती ही नहीं। पुरानी मशीनों में अनेकों सुधार प्रतिवर्ष होते रहने हैं। इसलिए एक कठिनाई और उपस्थित हुई कि चलपूँजी का मूल्य पुरानी मशीनों के आधार पर आँका जाये या नई मशीनों के आधार पर। कुछ भी हो इन सब बातों के निर्णय मनमाने ही होंगे और इसलिए इनका कोई उचित उपाय नहीं दीखता।

इसी प्रकार कार्य संचालन लागत का निर्धारण भी दुर्लभ है। बहुधा यह लागतें ऊँची करके बताई जाती हैं और कुछ सर्वे तो ऐसे होने हैं जिनको लागत में सम्मिलित करने में अधिकारियाँ को हिचकनाहट हो सकती है जैसे मृत्रदमेवाड़ी आदि के सर्वे।

लाभ की उचित दर निर्धारित करते समय भी कई प्रकार की समस्याएँ उत्पन्न होती हैं जैसे लाभ की दर किस आधार पर निर्धारित की जाय, वर्तमान मूल्यों के आधार पर, वर्तमान व्याज दरों के अनुसार, विनियोग की गई पूँजी

५६

मनुष्य के आर्थिक जीवन में राज्य का स्थान

आधार पर इत्यादि। सच तो यह है कि किसी प्रकार भी लाभ नयो न निर्धारित किया जाय अधिकारियों का निणय मनमाना ही होगा।

इन सब कठिनाइयाँ को देखते हुए यही उचित प्रतीत होता है कि सरकार इन उद्योगों का नियन्त्रण करने की अपेक्षा स्वयं ही व्यवस्था करने का प्रयत्न करे। दूसरे राज्यों में जनहित के लिए ऐसे उद्योगों का संचालन राजकीय संस्थाओं या स्थानीय संस्थाओं द्वारा होना चाहिए।

# राज्य द्वारा उद्योगों की व्यवस्था एवं संचालन (Public Operation of Industries)

## प्राक्कथन—

पिछले ५० वर्षों में स्वतन्त्र उपक्रम प्रणाली अर्थात् पूँजीवादी अर्थ-व्यवस्था ने इतने अधिक दोष सामने आये और मनुष्यों को इतने अधिक कष्ट सहन करने पड़े कि आज बहुमत इसी बात के पक्ष में है कि उद्योगों और सेवाओं की व्यवस्था एवं संचालन राज्य की देखभाल में होना चाहिये। यद्यपि राज्य पहले भी कुछ उद्योगों का संचालन करता था जैसे सुरक्षा और सैनिक सम्बन्धी उद्योग, और क्योंकि व्यक्ति अपनी स्वतन्त्रता को बनाये रखना चाहते थे, इसलिये राज्य को अधिक उद्योगों के संचालन करने की कोई आवश्यकता ही नहीं थी, परन्तु गत वर्षों में बेकारी और वस्तुओं की दुर्लभताओं और अधिकताओं ने समय समय पर ऐसा मीषण रूप धारण किया कि अर्थशास्त्रियों को भी निवृत्त होकर निर्वाधावादी (Laissez faire) की विचारधारा को छोड़ना पड़ा; जिसका परिणाम यह है कि आज पूँजीवादी देशों में भी राज्य बहुत से उद्योगों की व्यवस्था स्वयं करता है और अन्य देशों में ऐसे उद्योगों की संख्या दिन प्रतिदिन बढ़ रही है। राज्य द्वारा जिन उद्योगों की व्यवस्था एवं संचालन होता है उनको राजकीय उद्योग या राजकीय उपक्रम (Public Enterprise) कहते हैं। ऐसे उद्योगों का संचालन या तो सरकार या नगरपालिकामें या अन्य राजकीय संस्थाएँ करती हैं। इसको उद्योगों का समाधीकरण या राष्ट्रीयकरण भी कहते हैं। यह आवश्यक नहीं कि उद्योगों का स्वामित्व और संचालन दोनों ही एक साथ राज्य के पास हों, यह भी हो सकता है कि उद्योग का स्वामित्व राज्य के हाथ में हो और राज्य उसकी व्यवस्था का कार्य किसी निजी संस्था को सौंप दे। इसी प्रकार उद्योगों का स्वामित्व किसी निजी व्यक्ति के हाथ में हो परन्तु कुछ कारणों से राज्य उनका संचालन स्थाई या अस्थायी रूप में अपने हाथ में ले ले। राज्य कितने-कितने उद्योगों को किस-किस समय अपने अधिकार में लेगा या राजकीय उपक्रमों का क्षेत्र क्या होगा यह इस बात पर निर्भर करता है कि राज्य देश में किस प्रकार की अर्थ-व्यवस्था स्थापित करना चाहता है। यदि राज्य यह समझता है कि

निजी व्यक्तियों का स्वामित्व देश के अहित में है और इसलिये यह निर्णय करता है कि सभी उद्योगों पर समाज का सामूहिक स्वामित्व नितान्त आवश्यक है तो वह धीरे-धीरे सारे ही उद्योगों को अपने अधिकार में लेता जाता है। ऐसी नीति का उद्देश्य देश में समाजवाद स्थापित करना होगा। यदि राज्य समाजवादी प्रणाली स्थापित करना नहीं चाहता तो वह अर्थ-व्यवस्था को मिश्रित प्रणाली का रूप दे सकता है और सावजनिक क्षेत्र में मुख्य मुख्य उद्योगों को अपने अधिकार में लेकर शेष उद्योगों को निजी क्षेत्र के लिये छोड़ सकता है। यदि राज्य इन दोनों में से कोई भी नीति अपनाता नहीं चाहता और केवल देश में सामाजिक कल्याण को अधिकतम करना चाहता है तो वह कुछ चुने हुए उद्योगों को अपने अधिकार में ले सकता है। हम यहाँ पर केवल राजकीय उपक्रम उनके गुण अवगुण और भारत में सरकार की औद्योगिक नीति का ही अध्ययन करना है इसलिये हम अन्य बातों को छोड़कर केवल इन्हीं बातों पर अपनी दृष्टि केन्द्रित करेंगे।

राजकीय संचालन के पक्ष में—राजकीय उपक्रम के पक्ष में निम्न दलीलें दी गई हैं —

(१) देश की सुरक्षा सम्बन्धी उद्योगों का संचालन राज्य प्रारम्भिक काल से ही करता आ रहा है। यह स्पष्ट ही है कि सुरक्षा और शान्ति आर्थिक, सामाजिक और राजनैतिक जीवन में प्राण हैं। इसलिये जो उद्योग यद्ध सम्बन्धी हथियार और मशीनें बनायें या सैनिकों के लिये वस्त्र आदि का उत्पादन करें या आधुनिक शस्त्र हथियारों का उत्पादन करें, स्वाभाविक ही है कि इनका संचालन निजी व्यक्तियों के हाथ में नहीं दिया जा सकता। इसका अतिरिक्त इन वस्तुओं का उत्पादन इतना महत्वा होता है और इतना इतनी अधिक पूँजी की आवश्यकता होती है कि कोई भी व्यक्ति इन उद्योगों को चलाने की सोच ही नहीं सकता। सबसे महत्वपूर्ण बात तो यह है कि इन वस्तुओं की उत्पत्ति को पूर्ण रूप से गोपनीय रखा जाता है ताकि शत्रु को गुप्त भेदों का पता न लगने पाय। इसलिये ऐसे उद्योगों को प्रत्येक देश में ही राज्य स्वयं संचालित करता है, और करना भी चाहिये।

(२) देश के कुछ प्राकृतिक साधन इतनी सीमित मात्रा में होते हैं कि उनके उद्योगों को निजी व्यक्तियों के हाथों में नहीं छोड़ा जा सकता, क्योंकि यह सम्भव नहीं कि इन साधनों का मितव्ययी उपयोग हो सके। निजी व्यक्ति अपने लाभों को अधिकतम करने की दृष्टि से इन साधनों का ऐसा प्रयोग कर सकता है जिससे समाज का हित अधिकतम न हो जैसे जंगल का काटना या खाना को खुदाई करना आदि। इन कामों में निजी व्यक्ति या तो जल्दी-जल्दी जंगल काट सकता है या बहुत धीरे धीरे या केवल उन्हीं पेड़ों का काटने जिनकी लकड़ी का दाम बहुत ऊँचा है और इस प्रकार मामूली लकड़ी की पूर्ति को कम करके बाजार में उसका भी मूल्य बढ़ा सकता है। कुछ भी हो निजी व्यक्ति कभी भी सामाजिक हित की वृद्धि करने के उद्देश्य से इन साधनों का प्रयोग नहीं करेगा। इसीलिये ऐसे उद्योगों का संचालन राज्य स्वयं ही करता है और करना भी चाहिये।

(३) उन उद्योगों को जिनकी प्रवृत्ति एकाधिकारिक होती है सदैव ही राज्य को अपने आधीन ले लेना चाहिये। हम देख ही चुके हैं कि एकाधिकारी मत्स्यायें अधिकतर उद्योगों और धर्मिकों का शोषण करती हैं और उनको नियन्त्रित करने के लक्ष्य के लिये उपाय निष्फल रहे हैं। इसलिये यही उपाय सबसे उपयुक्त है कि राज्य एकाधिकारिक उद्योगों को अपने अधिकार में लेकर स्वयं उनका मंचालन करे।

(४) जनोपयोगी सेवाओं सम्बन्धी उद्योगों को भी सरकार को स्वयं चलाना चाहिये, जैसे पानी, तार ड्राफ्ट, टेलीफोन, बिजली आदि। यदि कई कम्पनियाँ एक ही शहर में पानी की पूर्ति करें तो स्पष्ट है कि बिजली गटवों और बिजली अपव्यय होगा। प्रत्येक अपनी अपनी पाइप लाइन गडकों खदवा कर उनका उपयोग, न तो मटके ही ठीक रहेगी और न उनमें इतनी जगह ही होगी कि कई कम्पनियों की पाइप लाइनें डल सकें। इसके अतिरिक्त इन सब में अपव्यय भी बहुत होगा। इसलिये ये सेवाएँ उभी समय अच्छी प्रकार से प्रदान की जा सकती हैं जबकि केवल एक शहर में एक ही कम्पनी उद्योग को चलाये। परन्तु निजी व्यक्ति के हाथ में मौज देने का अभिप्राय होगा निजी एकाधिकार। इनसे अवगणना का हम अध्ययन कर ही चुके हैं। इसीलिए ऐसे उद्योग राज्य द्वारा या किसी अन्य राजकीय मन्त्रालय द्वारा चलाए जाने चाहिये। एकाकी नियन्त्रण एवं प्रबन्ध में मितव्ययिता भी है और कुशलता भी।

(५) निजी उपक्रम की अपेक्षा, राजकीय उपक्रम में जनहित और जन-कल्याण अधिक अप्रमत्त हो सकेगा। हम जान ही हैं कि निजी उपक्रम प्रणाली में निजी लाभ की दृष्टि में प्रत्येक कार्य किया जाता है। सामाजिक कल्याण का उगमें कोई स्थान नहीं होता, जबकि राजकीय उपक्रम में प्रत्येक कार्य सामाजिक कल्याण की दृष्टि में किया जाता है। इसीलिये औद्योगिक क्षेत्र में भी राज्य को पग बढ़ाना चाहिए।

(६) राज्य द्वारा उद्योगों का संचालन किए जाने पर कुछ छोटे-से ही व्यक्तियों के हाथों में धन का एकाग्रिकरण नहीं हो पायगा, जैसे कि निजी उपक्रम प्रणाली में होता है। इसलिये धन का समान वितरण करने के लिए यह आवश्यक है कि मारे औद्योगिक क्षेत्र को राज्य अपने हाथ में ले ले।

राजकीय संचालन के विपक्ष में—उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया जाय या नहीं? बड़ा ही विवादग्रस्त प्रश्न है। यद्यपि राजकीय उपक्रम का क्षेत्र दिन-प्रति-दिन, समाज के प्रत्येक क्षेत्र में, री. बढ्ता जा रहा है, परन्तु आर्थिक क्षेत्र में इस सम्बन्ध में एक मन नहीं हो पाये हैं। एवम स्थिति से आज तक राष्ट्रीयकरण अथवा राजकीय उपक्रम की कुछ न कुछ आलोचनाएँ होती ही रही हैं। यह निम्न प्रकार है—

(१) आलोचकों का विचार है कि राष्ट्रीयकरण में साधनों का अधिकतम एवं मितव्ययी उपयोग नहीं होने पाता, जो कि निजी उपक्रम के अन्तर्गत हो जाता है। प्रतियोगिता के कारण प्रत्येक व्यक्ति अपने उत्पादन व्यय को न्यूनतम रखने का प्रयत्न करता है और साधनों का स्थापनापन्न करता रहता है। इन लोगों का विचार

है कि साधना का इतना अधिक उत्तम प्रस्थापन स्वतन्त्र प्रतियोगिता के अतिरिक्त किसी और स्थिति में प्राप्त नहीं हो सकता है।

ये लोग यह भूत जाते हैं कि निजी उपक्रम में मितव्ययी उपयोग साधनों का तो अवश्य होगा, परन्तु यह उपयोग केवल निजी हित ही में तो होगा। इससे समाज का कल्याण तो नहीं बढ़ेगा। कुछ गिने चुने व्यक्तियों के लाभ की अपेक्षा सम्पूर्ण समाज का लाभ अधिक आवश्यक है। एडम रिग्स स्वयं इससे सहमत था कि कुछ उद्योगों को राज्य खलाय। उसके शब्दों में राज्य का कर्तव्य है कि "वह कुछ विशेष सार्वजनिक (Public) निर्माण करे और कुछ सार्वजनिक संस्थाएँ स्थापित करे, जिनको करना, किसी व्यक्ति या थोड़े से व्यक्तियों के लिए हितकारी न हो।"<sup>1</sup>

(२) अधिकतर लोग ने राजकीय उपक्रम की इस आधार पर आलोचना की है कि इसमें कार्य कम कुशल होता है। व्यापार और उद्योगों में राजकीय संस्थाओं का कार्य प्रबन्ध कभी भी कुशल नहीं हो सकता है। निजी उपक्रम में व्यक्ति हानि से डरता है और लाभ से प्रेरित होता है और इसलिए वह अपने व्यापार की ओर अधिक ध्यान भग्न होकर काम करता है। राजकीय उपक्रम में वेतन भोगी कर्मचारियों में इतनी आशा नहीं की जा सकती। इनको लाभ और हानि से कोई सम्बन्ध नहीं होता। यह तो केवल अपने वेतन और अपनी वार्षिक वृद्धि की ओर ही देखते हैं। इसीलिए यह अधिक कुशल प्रबन्ध नहीं कर पाते। निजी उपक्रमों में दृष्टियों को तुरन्त ही पता लगा लिया जाता है। इसीलिए इनमें मोटिव व्यय अवश्य ही कम होता है। परन्तु यह याद रहे कि निजी उपक्रमों में कुशलता केवल व्यक्तिगत हित की दृष्टि से ही लाभकारी होती है। सामाजिक दृष्टि से यह कुशलता बिल्कुल बेकार होती है अर्थात् इस कुशलता से सामाजिक कल्याण में किसी प्रकार की भी वृद्धि नहीं हो पाती क्योंकि इन वस्तुओं की सामाजिक लागतें (Social Costs) बहुत अधिक होती हैं। उत्पादन और प्रबन्ध में कुशलता के अभाव के कई कारण होते हैं —

(अ) प्रथम, कुशलता बहुत सीमा तक जोखिम सहन करने की क्षमता पर निर्भर करती है। उत्पादन जितना अधिक जोखिम सहन करने के लिये तैयार होगा उतना ही अधिक लाभ उसे प्राप्त होगा। प्राचीन लेखक तो जोखिम सहन करने को उत्पत्ति का एक पृथक् साधन मानते थे। परन्तु राजकीय उपक्रमों में सरकारी कर्मचारी उतना जोखिम लेने को तैयार नहीं होते, जितना कि निजी व्यक्ति। मगर यह सच है कि निजी उपक्रम में सभी उत्पादक उत्साहित जोखिम नहीं लेते परन्तु फिर भी हर दश में प्रत्येक उद्योग में कुछ न कुछ व्यक्ति ऐसे अवश्य होते हैं जो अपना सवस्व एक ही बार में लगाने को तैयार हो जाते हैं यही सचकर कि यदि सफलता प्राप्त हो गई तो वारे के न्यारे हो जायेंगे। सरकारी कर्मचारियों में ऐसी प्रथा कभी भी नहीं की जा सकती। वास्तव में सरकारी दफ्तरो में काम करने की विधि ही ऐसी अनोखी है कि उसमें जोखिम का कोई स्थान नहीं है। दूसरे

सरकार को सदैव ही जनता द्वारा आलोचना का भी भय रहता है। यह सब वाते १९वीं शताब्दी तक ही सीमित थी। आजकल तो अनुभव यह है कि निजी व्यवसायी बहुत जोखिम वाले कार्य करने को तो तैयार ही नहीं होते और यह सब कार्य राज्य को ही करने होते हैं। जैसे भारत में ही देखिये, बाँध बनवाना, पुल बनाना, जल-विद्युत सम्बन्धी योजनाओं को कार्यान्वित करना आदि सब राज्य ही कर रहा है और यह स्थिति केवल भारत में ही नहीं है, इंग्लैंड और अमेरिका में भी ऐसा हो रहा है।

(ब) सरकारी कार्यालयों में काम भी बहुत देरी से होता है। बहुधा ऐसा होता है कि समय पर कभी भी काम नहीं हो पाता। एक पत्र कई विभागों से होकर अन्तिम अफसर तक पहुँचता है। क्योंकि हर काम एक निश्चित विधि के अनुसार किया जाता है और इस विधि से विचलित करना सम्भव नहीं होता जिसका परिणाम यह होता है कि व्यक्ति को प्रयत्न करने के लिए कोई भी प्रेरणा नहीं मिल पाती। परन्तु यह याद रहे कि यह दोष केवल राजकीय उपक्रमों का ही नहीं है सभी बड़े बड़े संगठनों में ऐसा होता है और फिर समय के साथ साथ इस दोष को भी काफी सीमा तक दूर किया जा सकता है और कुशलता में वृद्धि की जा सकती है।

(स) बहुधा यह देखा गया है कि सरकारी कर्मचारी अच्छे व्यवस्थापक और प्रबन्धक नहीं होते। इन लोगों की नियुक्ति अधिकतर सिफारिशों के दल पर होती है। परिणामवश अकुशल और अयोग्य व्यक्ति भरती कर लिये जाते हैं। यह भी आवश्यक नहीं कि सरकारी कार्यालयों का एक अच्छा प्रबन्धक उद्योगों का प्रयत्न भी कुशलतापूर्वक कर सके। यद्यपि यह आलोचना कुछ सीमा तक सच है परन्तु यह देखा गया है कि बहुधा सरकार ने राष्ट्रीयकरण करने के बाद भी उद्योगों की व्यवस्था कम्पनी के पुराने कर्मचारियों के हाथ में रखी है, जैसे हमारे देश में ही लीजिये स्टेट बैंक और जीवन बीमा प्रमण्डल की व्यवस्था पुराने ही कर्मचारियों द्वारा की जा रही है।

(द) निजी उपक्रमों में जो कुछ भी प्रेरणा लाभ के लालच या हानि के डर से व्यक्ति को प्राप्त होती है उसी से वे अपनी कुशलता को बढ़ाने की चेष्टा करते हैं। यही कारण है कि निजी उपक्रमों में अधिक राजकीय उपक्रमों में कुशलता कम होती है। क्योंकि राजकीय उपक्रमों में कर्मचारियों पर लाभ और हानि की स्थिति से कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ता। जोन मॉर्गन में कहें, या, "जि. वे. दायराम, विनये, निरन्तर प्राविष्कार और साधनों की उत्पादनशीलता का विशेष महत्व है उनमें सरकारी हस्तक्षेप सामाजिक उन्नति के लिए भय पूर्ण है.....सरकार कदाचित् ही कोई वस्तु उत्पन्न करती हो..... एक सरकार केवल ईकतापियर के लेखों की एक अच्छी पुस्तक छपा सकती है परन्तु वह उनको लिखवा नहीं सकती।"<sup>2</sup>

परन्तु यह प्रेरणायें उसी समय महत्वपूर्ण होती हैं जबकि साहसों स्वयं व्यवसाय में कार्य करता है और प्रबन्ध करता है। आधुनिक बड़े पैमाने के व्यवसाय

में यह सम्भव नहीं है। राजकृत अधिकतर उद्योगों का संगठन सम्मिलित पूँजी व आधार पर होता है और अधिकतर काम वेतनभोगी कर्मचारियों द्वारा किया जाता है जैसा कि राजकीय उपक्रमों में होता है। निःसन्देह यह सत्य है कि अधिकतर सम्मिलित पूँजी कम्पनियों में अधिकांश हिस्से कुछ थोड़े से ही व्यक्तियों के हाथों में होने से प्रबन्ध की कुशलता का स्तर काफी ऊँचा रहता है। इसके अतिरिक्त यदि राजकीय उपक्रमों में कर्मचारियों को यह आश्वासन दे दिया जाय कि लाभ में से कुछ भाग उन्हें भी प्राप्त होगा तो भी कुशलता में वृद्धि हो सकती है। यह भी मानना पड़ेगा कि कोई भी काम किसी व्यक्ति से उसकी इच्छा के बिना नहीं कराया जा सकता। यदि व्यक्तियों में रुचि है जिज्ञासा है और लगन है तो वह राजकीय उपक्रमों में भी कुशल बन सकते हैं और उत्पत्ति कर सकते हैं। मनुष्य किसी भी आविष्कार को करने में अधिक लाभ में इतना प्रेरित नहीं होता जितना कि प्रसिद्धि और सम्मान से। वैज्ञानिकों ने अपने आविष्कार, कवियों ने अपनी रचना और कलाकारों ने अपनी कला में प्रगति अधिक लाभ से प्रेरित होकर कभी भी प्राप्त नहीं की। इस प्रकार यह कहना कि राजकीय उपक्रमों में कुशलता का अभाव इसलिए रहता है कि व्यक्तियों को आर्थिक प्रेरणा नहीं मिलती उचित नहीं है।

(६) कुछ विचारशील व्यक्तियों का यह प्रस्ताव है कि उपर्युक्त कठिनाइयों को दूर करने के लिए या कम करने के लिए अधि-सरकारी प्रमडलों को राजकीय उद्योगों की व्यवस्था सौंप देनी चाहिए। इन प्रमडलों के सदस्यों में योग्य व्यापारियों, प्रबंधकों और विशेषज्ञों को लेना चाहिए। इनकी कार्यविधि सरलतम होनी चाहिए और सरकार द्वारा निश्चित सामान्य नीति के अनुसार इनका प्रबन्ध होना चाहिए। कुछ देशों में तो ऐसे प्रमडल स्थापित भी किए गए हैं और ये सफलतापूर्वक कार्य भी कर रहे हैं। भारत में Airlines Corporation और Damodar Valley Corporation संयुक्त राज्य में Tennessee Valley Authority इत्यादि कार्य कर रही हैं।

(७) राजकीय उपक्रमों के सम्बन्ध में एक दोष यह भी बताया जाता है कि इन की गस्तुमो और सेवामो का मूल्य निर्धारण अनुपयुक्त ही होता है और इसकी कोई एक निश्चित विधि नहीं होती क्योंकि यही निश्चित नहीं हो पाता कि ऐसे उद्योगों को लाभ प्राप्ति के उद्देश्य से चलाया जाय या बिना लाभ प्राप्त किये हुए। और यदि लाभ प्राप्त करने का उद्देश्य निश्चित किया जाय तो लाभ की दर क्या होनी चाहिए?

(४) ऐसे उद्योगों के सम्बन्ध में एक कठिनाई यह भी उत्पन्न होती है कि राज्य और श्रमिकों के बीच क्या सम्बन्ध रहेगा। निजी उपक्रमों में तो राज्य श्रमिकों और मालिकों के बीच होने वाले झगड़ों का समझौता या फैसला करा देता है परन्तु यदि राज्य और श्रमिकों के बीच झगड़ा हो तो उसका निपटारा किस प्रकार हो, यह एक विषम समस्या है क्योंकि अधिकतर राजकीय उद्योगों में यही सम्भावना रही है कि राज्य द्वारा श्रमिकों का शोषण हो।



(५) राजकीय उपक्रमों की आलोचना इस आधार पर भी की गई है कि जैसे-जैसे इसका क्षेत्र विस्तृत होता जाता है वैसे ही राज्य का आतंक व्यक्तियों पर बढ़ता जाता है। राजकीय उद्योगों की प्रवृत्ति भी एकाधिकार की सी होती है। इस लिये यह स्वाभाविक ही है कि श्रमिकों और उपभोक्ताओं का शोषण हो। परन्तु यह याद रहे कि यह आलोचना समाजवाद या समाजवादी केन्द्रीय नियोजन के विरुद्ध तो उपयुक्त है परन्तु विशेष राजकीय उद्योगों के विषय में यह निराधार है।

**निष्कर्ष—**उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि प्रत्येक विवादग्रस्त विषय की भाँति, राजकीय उपक्रमा की भी अपनी अच्छाइयाँ और बुराइयाँ दोनों ही हैं। आलोचना करने वालों को तो प्रत्येक वस्तु में आलोचना करने के अवसर प्राप्त हो जाते हैं, या यूँ कहिये कि वे अवसर हूँ ही लेते हैं, किन्तु यदि निष्पक्ष भाव से सोचा जाये तो कल्याणकारी राज्य की स्थापना के लिये यह नितान्त आवश्यक है कि राज्य कुछ विधायक प्रकार के उपक्रमा का संचालन स्वयं ही कर, जैसे वे उद्योग जिनमें एकाधिकार स्थापित होने की प्रवृत्ति होती है, वे उद्योग जो सामान्य जनता के हित के हैं, इत्यादि। वैसे भी राज्य आरम्भ से ही सूना तथा युद्ध सम्बन्धी उद्योगों का संचालन करता आ रहा है। आधुनिक काल में स्वतन्त्र उपक्रमा में इतनी अधिक बुराइयाँ दृष्टिगोचर हुई हैं और इतनी बुराइयाँ उत्पन्न होती आ रही हैं कि स्वतन्त्र प्रतियोगिता की 'अदृश्य शक्ति' आज अपना सारा प्रभुत्व खो बैठी है। कल्याणकारी राज्य में उपभोक्ताओं तथा श्रमिकों का शोषण सहन नहीं किया जा सकता। इसी लिये जिन उद्योगों में इस प्रकार के शोषण की उपस्थिति थी, उनका संचालन धीरे धीरे राज्य ने अपने हाथ में लेना आरम्भ कर दिया। गतवर्षों में उत्पादन की जटिलताओं के वलसे आने के कारण, जनसंख्या की वृद्धि तथा साधनों की कमी के कारण, लगभग प्रत्येक प्रकार के उद्योगों में ही शोषण के अवसर प्राप्त होने लगे, इसलिए राज्य ने भी अब सब ही प्रकार के उद्योगों पर नियन्त्रण करना आरम्भ कर दिया है। राजकीय उपक्रम से कोई विशेष हानि नहीं होती। हाँ इतना अवश्य है कि दफ्तरबाजी तथा कुछ निश्चल विधियों के अनुसार काम होने के कारण, अधिकांश उद्योगों में यह देखा गया है कि निर्णय लेने में देरी होती है और वस्तुओं की लागतें साधारणतया उँची ही रहती हैं। किन्तु इसका यह अग्रिमार्थ नहीं कि राजकीय उपक्रमों में सारे दोष ही हैं और अच्छाइयाँ कुछ भी नहीं और इसलिए राज्य को उद्योगों का संचालन करना ही नहीं चाहिए। वास्तव में राजकीय उद्योगों में कुछ अनुभवी व्यवस्थापकों की सेवाएँ प्राप्त करके सारे दोषों को दूर किया जा सकता है और सफलता प्राप्त की जा सकती है।

**भारत में राजकीय उपक्रम का इतिहास—**भारतवर्ष में राजकीय उपक्रम का इतिहास लगभग १०० वर्ष पुराना है। सर्वप्रथम सन् १८५४ में डाक विभाग स्थापित किया गया था और तभी से राज्य को इन सेवा का एकाधिकार प्राप्त है और आज रेवी के बाद इसका दूसरा स्थान है। यद्यपि कुछ विशेष रेलमार्ग पहले भी राज्य के अधिकार में थे, परन्तु प्रथम महायुद्ध के आरम्भ तक ब्रिटिश सरकार ने

बराबर स्वतन्त्र व्यापार और निर्वाधावादी नीति को अपनाया है। प्रथम महायुद्ध में आयातों में कमी हो जाने के कारण और युद्ध कार्यों के लिये वस्तुओं की माँग बढ़ जाने के कारण वस्तुओं की बहुत अधिक कमी अनुभव हुई और सरकार को विवश होकर ऐसे उपाय करने पड़े जिनमें देश के उद्योगों का विनाश हुआ। परन्तु युद्ध समाप्त होते ही सरकार ने पुनः निर्वाधावादी नीति को अपनाया। भारत के औद्योगिक विकास के लिये गर्वप्रथम १९२३ में कुछ सफल प्रयत्न आरम्भ किये गये और टैटलर आयोग (Fiscal Commission) के सुझाव पर भारतीय सरकार ने विवेचनारमक संरक्षण (Discriminating Protection) की नीति अपनाई। यह ध्यान रहे कि अभी तक सरकार ने औद्योगिक क्षेत्र में किसी प्रकार का भी प्रत्यक्ष भाग नहीं लिया था। सन् १९३७ में कुछ प्रान्तों में कांग्रेसी सरकार की स्थापना के बाद एक उद्योग मंत्री सम्मेलन बुलाया गया जिसके सुझावों के अनुसार राष्ट्रीय नियोजन समिती (National Planning Committee) का निर्माण हुआ। इस समिती ने विभिन्न विषयों पर छानबीन की और अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की परन्तु उनका उपयोग केवल पंचवर्षीय योजना में ही किया जा सका। इसी बीच में औद्योगिक विकास प्रान्तों को हस्तान्तरित कर दिया गया। परिणामतः प्रान्तों में उद्योग विभाग स्थापित किये गये। परन्तु इन विभागों में कोई भी महत्वपूर्ण कार्य नहीं किया गया क्योंकि इनके पास पर्याप्त साधन ही नहीं थे। सारांश में प्रथम महायुद्ध के पश्चात् यद्यपि भारत में गुणात्मक (Qualitative) दृष्टि से औद्योगिक विकास बहुत कम ही हुआ फिर भी संख्यात्मक (Quantitative) दृष्टि से भारत का औद्योगिक विकास गन्तोपजनक रहा।

द्वितीय महायुद्ध के आरम्भ होते हुये ही भारत के औद्योगिक विकास के लिये जनता प्रयत्न आरम्भ हुये और युद्धकाल में उद्योगों को प्रोत्साहन मिला परन्तु देश की स्वतन्त्रता तक कोई निश्चित नीति निमित्त नहीं हो पाई थी। सन् १९४७ में औद्योगिक कमिशन (Industrial Commission) नियुक्त किया गया जिसमें उद्योग, व्यापार, श्रमिक एवं सरकार के प्रतिनिधि थे। वास्तव में हमारी वर्तमान औद्योगिक नीति का उद्गम इसी से हुआ। इसकी सिफारिशों को स्वीकार करते हुये भारत सरकार के तत्कालीन उद्योग मंत्री डा० बसामाप्रसाद मुखर्जी ने ६ अप्रैल सन् १९४८ को नई औद्योगिक नीति की घोषणा की।

सन् १९४८ की औद्योगिक नीति—इस नीति के अनुसार उद्योगों को निम्न तीन मुख्य श्रेणियों में बांटा गया था—

(१) हथियार एवं बारूद (Arms and Ammunition) का अणु शक्ति (atomic energy) का उत्पादन एवं नियन्त्रण, रेल यातायात का स्वामित्व एवं व्यवस्था, केन्द्रीय सरकार के पूर्ण एकाधिकार में रहने।

(२) राज्य एवं केन्द्रीय सरकार निम्न क्षेत्रों में नये कारखानों को स्थापित करने के लिये जिम्मेदार होगी, परन्तु जहाँ राष्ट्रीय हित में यदि आवश्यकता होगी तो सरकार किसी उपक्रम का सहयोग भी प्राप्त करेगी। ये उद्योग निम्न प्रकार हैं—

कोयला, लोहा एवं इस्पात, जहाज निर्माण, हवाई जहाज निर्माण, टेलीफोन, टेलीग्राफ तथा वायरलेस मशीनें (रेडियो रिसेविंग सेट के अतिरिक्त) खनिज तेल का उत्पादन ।

इस क्षेत्र में स्थित वर्तमान कारखाने अपना कार्य दस वर्षों तक करते रहेंगे और सरकार उनको महायुता देती रहेगी । इस अवधि के बाद उनकी स्थिति का निरीक्षण किया जायगा । सरकारी उद्योगों का प्रबंध लोक प्रमण्डलों (Public Corporations) द्वारा होगा । जल-विद्युत शक्ति के उत्पादन एवं वितरण पर सरकारी नियन्त्रण रहेगा ।

(३) उपरोक्त उद्योगों के अतिरिक्त सीमरी श्रेणी में ऐसे उद्योग हैं जो महत्वपूर्ण हैं, जिन पर सरकार का नियन्त्रण एवं नियमन रहेगा । ये १८ उद्योग निम्न प्रकार हैं —

नमक, मोटर तथा ट्रैक्टर, प्राइम मूवर्स विद्युत इंजिनरीयिंग, अन्य भारी यन्त्र, मशीन औजार, भारी रसायन, खाद, दवाइयाँ, बिजली, रसायन उद्योग, नान फ़ैरस घातु, रबर उत्पादन शक्ति तथा औद्योगिक एलकोहल, सूती एवं ऊनी वस्त्र, सीमेन्ट, शक्कर, कामज एवं न्यूजप्रिन्ट, वायु एवं जल यातायात, सुरक्षा से सम्बन्धित व्यवसाय एवं उद्योग ।

इन तीन श्रेणियों के उद्योगों के अतिरिक्त जितने भी उद्योग थे वे निजी उपक्रम के लिये छोड़ दिये गये थे, परन्तु यदि कार्य असन्तोषजनक होगा तो सरकार निजी क्षेत्र में भी हस्तक्षेप कर सकेगी ।

यद्यपि उपर्युक्त नीति की बहुत आलोचना हुई, विशेषकर उन लोगों की ओर से जो समाजवाद स्थापित करने के पक्ष में थे । परन्तु वास्तव में यह नीति परिस्थितियों का देखते हुये अत्यन्त ही सन्तोषजनक और न्यायपूर्ण थी । निजी उपक्रम के समर्थकों ने भी अपना असन्तोष प्रकट किया, परन्तु उनकी आलोचनाएँ सीधे ही सब गड़बड़ों के यह नीति पूर्णरूप से समायानुकूल थी । सन् १९५१ में उद्योग विकास एवं नियन्त्रण अधिनियम (Industries Development and Control Act) नई औद्योगिक नीति को कार्य रूप देने के लिये बनाया गया । सन् १९५१ में इसमें कुछ तशोधन किये गये ।

प्रथम पंचवर्षीय योजना—भारत सरकार ने अपनी औद्योगिक नीति की घोषणा के बाद ही देश के आर्थिक विकास के लिये पंचवर्षीय योजना बनाई जिसका उद्देश्य सरकारी नियन्त्रण में देश में एक सन्तुलित अर्थव्यवस्था स्थापित करना था । भारतीय नियोजन आयोग (Planning Commission) के शब्दों में नियोजित अर्थ-व्यवस्था में, “व्यक्तिगत साहस को अपने कार्य के महत्व को समझकर देश के अधिकतम हित के लिये अनुशासन के नये नियमों को स्वीकार करना होगा । किसी अन्य सत्ता की भाँति व्यक्तिगत साहस जिस सीमा तक जनहित की उन्नति के लिये साधक सिद्ध होगा वह अपनी न्यायोचितता का परिचय देगा ।” इस प्रकार सरकार ने मिश्रित अर्थ-व्यवस्था की स्थापना की ओर पथ उठाया । सरकार ने उद्योगों में प्रत्यक्ष रूप से हाथ

घटाना आरम्भ किया, विशेषकर उन उद्योगों में जो सुरक्षा के लिये आवश्यक हैं और जिनमें व्यक्तिगत साहस भाग नहीं ले सकता जैसे बहुमुखी योजनाएँ, मिन्दरा फटिलाइजर फैक्ट्री, चितारजन लोनोमोटिव वर्क्स, इण्डियन टेनीफून इण्डस्ट्रीज, इण्डियन रेग्रर अयस् लि०, दी न्यूमिन्ट ग्लीपुर इत्यादि।

सन् १९५६ की औद्योगिक नीति—सन् १९४८ की औद्योगिक नीति की घोषणा की हुय ८ वर्ष बीत चुके थे। इस अवधि में देश में अनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन और औद्योगिक क्षेत्र में नया विकास हुय थे। भारतीय संविधान निमित्त हो चुका था। पंचवर्षीय योजना समाप्त हो गई थी और दूसरी योजना का आरम्भ हो रहा था। प्रथमी कांग्रेस सम्मेलन में भारत के आर्थिक विकास का लक्ष्य समाजवाद रखा गया था जिसकी पुष्टि अमृतसर सम्मेलन में की गई थी और भारतीय संसद ने भी समाजवादी नमूने का समाज स्थापित करने को सरकारी समाजिक एवं आर्थिक नीति का लक्ष्य मान लिया था और इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये भारतीय संविधान में आवश्यक सशोधन भी हो चुके थे। स्पष्ट है कि ये सब परिवर्तन हमारी औद्योगिक नीति में भी परिवर्तनों की आवश्यकता की ओर संकेत कर रहे थे। विशेषकर जबकि दूसरी पंचवर्षीय योजना का निर्माण हो रहा था। इस प्रकार ३० अप्रैल सन् १९५६ को नई औद्योगिक नीति की घोषणा हुई। नवीन नीति के तीन मुख्य उद्देश्य हैं। पहला संविधान में निश्चित किये गये सिद्धान्त, दूसरा समाजवादी समाज की स्थापना और तीसरा नए औद्योगिक विकास के अनुभव। भारतीय संविधान के अनुसार सरकारी औद्योगिक नीति का आधार इस प्रकार है, “भौतिक साधनों का स्वामित्व एवं नियन्त्रण अधिकतम सामुदायिक समानता लाने के लिए होना तथा प्रथम व्यवस्था का संचालन जन साधारण के हितों के विरुद्ध न हो और न जन और उत्पत्ति के साधन सीमित क्षेत्र में केन्द्रित हो।”

इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिये सरकार निश्चित रूप से औद्योगिक क्षेत्र में बढ़ती जा रही थी और निजी उपक्रम का क्षेत्र नियन्त्रणों द्वारा सीमित किया जा रहा था। क्योंकि समाजवादी समाज की स्थापना के लिये यह आवश्यक था कि देश का आर्थिक विकास एक औद्योगीकरण, विशेष रूप से भारी उद्योगों और एनर्जी निर्माण उद्योगों का, तीव्र गति से हो। सभी समस्याओं पर विचार करने तथा नियोजन आयोग से परामर्श करने के पश्चात् नवीन नीति में सरकार ने उद्योगों को तीन भागों में बाँटा है। इस वर्गीकरण में यह सम्भव है कि कुछ उद्योग दो भागों में आ जायें परन्तु भावी औद्योगिक विकास योजना के अनुसार हो होगा और उसमें संविधान के सिद्धान्तों और समाजवादी समाज की स्थापना का ध्यान रखा जायगा। सरकार को यह स्वतन्त्रता है कि वह किसी भी उद्योग को अपने नियन्त्रण में ले सकती है। इस प्रकार सरकारी उद्योगों का क्षेत्र इस नीति के अनुसार और भी अधिक विस्तृत हो गया है। इस नीति के अनुसार उद्योगों को जिन तीन वर्गों में विभाजित किया गया है वे निम्न प्रकार हैं—

(१) प्रथम वर्ग में वे उद्योग हैं जिनके भावी विकास की जिम्मेदारी पूर्ण



साथ यह एकता ही व्यवहार करेगी।

सरकार को यह अधिकार है कि योजना को कार्यान्वित करने के लिये आवश्यकता होने पर पहले या दूसरे वर्ग के अन्तर्गत वह किसी भी उद्योग को स्थापित कर सकती है। निजी क्षेत्र को भी यह स्वतन्त्रता होगी कि वह अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये पहले वर्ग में आने वाले उद्योगों में से किसी भी उद्योग को स्थापित कर सके। साथ ही निजी क्षेत्र के छोटे छोटे कारखानों को स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये हल्की नावे बनाना, बिजली का उत्पादन करने आदि पर कोई प्रतिबन्ध नहीं होगा इसी प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र के बड़े उद्योग अपनी छोटी छोटी आवश्यकताओं की पूर्ति निजी क्षेत्र से कर सकते हैं और निजी क्षेत्र अपनी बहुत सी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सार्वजनिक क्षेत्र पर निर्भर रहेगा। ठीक यही सिद्धान्त छोटे और बड़े पैमाने के उद्योगों पर भी लागू होगा।

पहले और दूसरे वर्ग में उद्योगों के नाम इस प्रकार हैं —

वर्ग १—(१) अस्त्र-खस्त्र और सुरक्षा के अन्य सामान, (२) अणु शक्ति, (३) लोहा और इस्पात, (४) हेवी मशीनरी के माल (५) खनिज उद्योग, मशीन निर्माण और इसी प्रकार के अन्य उद्योग, (६) बड़े-बड़े विद्युत प्लांट, (७) कोयला और लिग्नाइट, (८) खनिज तेल, (९) कच्चा माल, मैंगनीज, जिप्सम, गन्धक सोना और हीरा, (१०) गाँवाँ रागा, जस्ता, टीन, (११) अणु-शक्ति आवेग (सन् १९५२) में वर्णित खनिज पदार्थ, (१२) वायुयान, (१३) हवाई, यातायात (१४) रेलवे यातायात (१५) जहाज निर्माण, (१६) टेलीफोन और उनके तार (रेडियो को छोड़ कर), (१७) बिजली उत्पादन और वितरण।

वर्ग २—(१) मिनरल्स कन्सेशन हल्स (सन् १९४६) के भाग तीन के अन्तर्गत जिन छोटे छोटे रासायनिक पदार्थों का उल्लेख किया गया है, उनके अतिरिक्त अन्य सभी रासायनिक पदार्थ, (२) प्रथम वर्ग में जिन धातुओं का उल्लेख हुआ है, उनके अतिरिक्त अन्य सभी लौह-तर धातुएँ अस्पृशी नियम, (३) मशीन निर्माण उद्योग, (४) लौह मिश्रण तथा औद्योगिक बनाने के काम में आने वाला इस्पात, (५) औषधियों, रंगों तथा प्लास्टिक का उत्पादन करने के प्रसंग में काम आने वाले आधारभूत तथा मध्यवर्ती माल (६) एन्टीवायटिक तथा अन्य आवश्यक औषधियाँ (७) रासायनिक खाद, (८) नकली रबड़, (९) कागज से काबन पेपर का उत्पादन, (१०) रासायनिक लुगरी, (११) सड़क परिवहन, (१२) समुद्री यातायात।

सन् १९४८ और १९५६ की औद्योगिक नीतियों की तुलना—पहली औद्योगिक नीति और वर्तमान नीति में कुछ विशेष अन्तर है। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि इस नीति में राष्ट्रीयकरण के विरुद्ध या पक्ष में किसी प्रकार का भी कोई जिक्र नहीं किया गया है जब कि पहली नीति में यह स्पष्ट कर दिया गया था कि सरकार उद्योगों का राष्ट्रीयकरण कर सकेगी। दूसरे इस नीति में सार्वजनिक क्षेत्र को अधिक विस्तृत कर दिया गया है, यहाँ तक कि सरकार को यह भी अधिकार

ह कि वह निजी क्षेत्र में भी अपने उद्योग स्थापित कर सकती है। इस नीति के अनुसार प्रथम वर्ष के १७ उद्योगों का विकास तो सार्वजनिक क्षेत्र में होगा ही परन्तु दूसरे वर्ष के उद्योग भी प्रगतिशील रीति से सार्वजनिक क्षेत्र में आते जायेंगे। किन्तु पहली औद्योगिक नीति में राजकीय उपक्रम का क्षेत्र इतना विस्तृत न था। तीसरे, उद्योगों का वर्गीकरण भी पहली नीति की अपेक्षा ढीला ढाला है। यह केवल उनीलिये किया गया है कि आर्थिक नियोजन की आवश्यकताओं के अनुसार कोई भी उद्योग किसी भी क्षेत्र में स्थापित किया जा सकता है चाहे वह किसी भी वर्ग का हो। अन्त में, पहले वर्ष के उद्योगों की स्थापना की पूरी जिम्मेदारी यद्यपि सरकार पर होगी किन्तु आवश्यकता होने पर सरकार निजी क्षेत्र का सहयोग भी प्राप्त कर सकती है।

इस प्रकार पिछले अनुभवों और नठिनाइयों की दृष्टि में रखकर ही नई नीति में यह परिवर्तन हुए हैं। इस नीति का उद्देश्य मिश्रित अर्थ व्यवस्था स्थापित करना है। यह नीति समाजवादी समाज की स्थापना के उद्देश्य के अनुकूल है। भारतीय पृष्ठ भूमि में समाजवाद का यह अभिप्राय है कि 'साधारण जनता के सहयोग से सरकार द्वारा देश के आर्थिक जीवन का संचालन एवं नियन्त्रण।' इसीलिये नई नीति में निजी क्षेत्र पर भी सरकारी नियन्त्रण को स्थान दिया गया है। इसमें सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार के साथ साथ निजी क्षेत्र को भी उचित स्थान दिया गया है परन्तु वह पूर्ण रूप से स्वतन्त्र नहीं है बल्कि उसकी योजना सम्बन्धी समस्या के अनुसार कार्य करना होगा।

**मालोचना**—इस नीति की भी बहुत कड़े शब्दों में मालोचना की गई है। डा० मथाई इस नीति के सबसे बड़े विरोधी हैं। यद्यपि वह इस बात में सहमत हैं कि आर्थिक क्षेत्र में राज्य हस्तक्षेप आवश्यक है जैसे पातापान के क्षेत्र में परन्तु निजी उपक्रम की स्वतन्त्रता एक भाधारण नियम रहना चाहिए और राष्ट्रीयकरण की नीति का पालन बहुत ही कम होना चाहिए, बल्कि उस समय ही होना चाहिए जबकि यह नितान्त आवश्यक है, क्योंकि योजना की नीति के अनुसार देश के आर्थिक विकास के निर्देशन का कार्य इतना बड़ा है कि उद्योगों की व्यवस्था एवं स्थापित्व में राज्य का प्रत्यक्ष हस्तक्षेप सरकार के प्रशासन और वित्त सम्बन्धी दायित्व पर अनापश्यक भार डालेगा। यह आवश्यक है कि सरकार के वित्तीय और मानवीय साधन मुरझित रहे और वह नष्ट न हो। डा० मथाई का विचार है कि सरकार के पास संगठन और प्रशासन सम्बन्धी साधन बहुत ही सीमित हैं और राष्ट्रीयकरण की आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिये अपर्याप्त हैं। एक तो सरकारी वर्गवारी वैसे ही अपने निर्णयों में बहुत देर लगाते हैं, परम्पराओं पर अवलम्बित रहते हैं, उनका दृष्टिकोण अति कानूनी होता है, वह प्रयोग और परिवर्तन जिनसे प्रेरणा प्राप्त होती है जोखिम सहन करने की शक्ति प्राप्ति है, लोच मूर्णत उत्पन्न होती है, से बहुत अधिक डरते हैं, त्रुटियाँ करते हैं और द्रव्य नष्ट करते हैं जो सफल औद्योगिक उपक्रम के लिये आवश्यक होते हैं। साथ ही भारतवर्ष में तो

सरकारी कर्मचारियों का स्तर और भी अधिक गिरता जा रहा है।

डा० मयाई ने इसीलिए विवेचनात्मक राष्ट्रीयकरण (Discriminating Nationalisation) की नीति का पक्षपात किया है अर्थात् (प) राष्ट्रीयकरण का क्षेत्र बहुत ही सीमित रहता चाहिए, (व) यह केवल विशेष उद्योगों के सम्बन्ध में ही लागू होना चाहिये, (ग) इसका निर्माण मिश्रान्त के रूप में नहीं होना चाहिये बल्कि किसी विशेष उद्योग की वास्तविक कठिनाइयों पर यह नीति आधारित हो, और (द) राष्ट्रीयकृत उद्योगों की विशेष स्वतन्त्रता हानी चाहिए।

डा० मयाई की दलीलों में कोई विशेष तर्क नहीं है। उनका यह कहना कि सरकार उद्योगों को निजी उपक्रम के लिये छोड़ दे क्योंकि निजीकरण का कार्य बहुत ही पेचीदा और भार युक्त है, भी ठीक नहीं है, क्योंकि नियोजन कार्य के पेचीदा होने के कारण ही तो यह आवश्यक है कि सरकार स्वयं उत्पादन कार्य करे क्योंकि इसमें शक है कि निजी उपक्रम इन कठिनाइयों को पूरा कर पायगा या नहीं। इसमें कोई संशय नहीं कि उचित कर्मचारियों की बहुत कमी है परन्तु समय के साथ-साथ यह कमी भी पूरी हो जायेगी। जहाँ तक राज्य द्वारा संचालित मस्याघा में कार्य बुद्धिमत्ता की कमी का सम्बन्ध है उसमें भी यह कहना अनुचित व श्रेया कि वास्तव में निजी मस्याघा के कर्मचारियों की कृतियाँ और कर्मजोशियाँ उद्योगपति जनता के सामने रखने की कोई आवश्यकता नहीं समझना और इसलिए उनका ज्ञान किसी को भी नहीं हो पाता। दूसरी ओर सरकारी कर्मचारियों की कृतियाँ भी ही जनता के सामने आ जाती हैं और उनकी उचित जाँच पड़ताल भी की जाती है। ये विचार भी वगैरह ने भारतीय जनता के सम्मुख रखे थे जो शिथिल नहीं हैं। इन्होंने भी डा० मयाई की तरह अपने स्वतन्त्र राजकीय उद्योग जो सरकार के नियन्त्रण से काफी नीचा तब मुक्त रहेंगे, स्थापित करने का प्रस्ताव दिया था।

कुछ लोगों का, जिनमें डा० मयाई भी एक हैं विचार है कि समाजवादी व्यवस्था के लिए यह आवश्यक नहीं है कि राज्य उद्योगों का संचालन करे। प्रजातान्त्रिक समाजवाद की स्थापना के लिये यह आवश्यक है कि आधार उद्योगों और सेवाओं पर राज्य का स्वामित्व न हो। नई नीति के अनुसार केवल कुछ महत्वपूर्ण उद्योग ही सार्वजनिक क्षेत्र में सम्मिलित नहीं किए गए हैं बल्कि ऐसी भी व्यवस्था की गई है कि राज्य चाहे कल कर निजी क्षेत्र के उद्योगों को भी बना सकती है। यह निश्चय ही है कि ऐसी नीति उद्योगपतियों को कभी भी उद्योगों में मान लेने की प्रोत्साहित न कर पायेगी क्योंकि उनको मर्दन ही इस बात का मय रहेगा कि न जाने कब उन उद्योग का राष्ट्रीयकरण हो जाये। दूसरी ओर दूसरी ओर में जो उद्योग हैं उनमें उद्योगपति इसलिये भाग लेते हुए उद्योगों कि वे राज्य से प्रतियोगिता नहीं कर सकते। इसलिए यह आवश्यक है कि राष्ट्रीयकरण के सम्बन्ध में एक स्पष्ट तथा निश्चित नीति घोषित की जाये। परन्तु सब तो यह है कि ऐसी नीति निर्मित नहीं हो सकती, क्योंकि राज्य जिस उद्योग को चलाने पर मजबूर होगा वह परिस्थितियाँ ही बता देंगी और यदि देखा जाय तो वर्तमान नीति भी बुरी नहीं है, क्योंकि उद्योगपतियों का डरने हो



रहना ठीक होगा। यही जनता के हित में भी है क्योंकि इस ढर से वे अनुचित क्रियाएँ नहीं कर पायेंगे और कुशलता का स्तर भी बनाये रखेंगे। साथ ही यह भी नहीं भूलना चाहिए कि औद्योगिक नीति के प्रस्ताव में निजी उपक्रम के लिये काफी आश्वासन दे दिया गया है कि योजना के तक्ष्यों और उद्देश्यों की पूर्ति के अतिरिक्त उनको पर्याप्त स्वतन्त्रता दी जायेगी और जिन उद्योगों में निजी और सरकारी दोनों ही संस्थाओं कार्य करेंगी उनमें दोनों ही से सरकार समान ध्येचहार करेगी।

गमाजवादी समाज के समर्थकों का दूसरी ओर यह कहना है कि निजी क्षेत्र को जो स्थान दिया गया है वह अनुचित और अनावश्यक है। भीमेष्ट तथा अन्य महत्वपूर्ण उद्योगों को निजी उपक्रम के हाथों में छोड़ दिया गया है। पहली अनुसूची वाले उद्योगों में भी राज्य निजी उपक्रम का सहयोग प्राप्त कर सक्ता है, पूर्णतः अनुचित है। इन आलोचकों के अनुसार निजी उपक्रमों को आर्थिक सहायता देने वाली बात भी भली नहीं लगती। नये प्रस्ताव में इन लोगों के अनुसार एक कमी यह भी है कि राष्ट्रीयकरण की कोई तिथि निश्चित नहीं की गई और इस प्रकार निजी उपक्रमों को जो अनिश्चित जीवन दान दिया गया है वह सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार के हित में नहीं है। कुछ लोगों का तो कहना यहाँ तक है कि निजी क्षेत्र से जो कुछ एक हाथ से छीना गया था वह दूसरे हाथ से उसी को लौटा कर दे दिया गया है।

यदि निरपेक्ष दृष्टि से देखा जाये तो औद्योगिक नीति पूर्ण रूप से समय अनुकूल है। इस समय सरकार के सम्मुख इतनी विपन्न समस्याएँ हैं कि पूर्ण राष्ट्रीयकरण की नीति को अपनाना सम्भव नहीं है। हर क्षेत्र में आदर्शवादिता से काम नहीं होता। हमारे पास इतने साधन भी नहीं कि उद्योगों का पूर्ण रूप से राष्ट्रीयकरण किया जा सके, न ही मुआवजा देने के लिये सरकार के पास इतना धन है और न ही उगकी उचित व्यवस्था करने के लिये उचित कर्मचारी हों। इसलिए वर्तमान नीति व्यवहारिता की दृष्टि से उत्तम है।

**भारत में राजकीय उद्योग**—निम्न पृष्ठों में हम कुछ उन महत्वपूर्ण उद्योगों तथा सेवाओं के बारे में बतावेंगे जिनकी सरकार अपने देश में कर रही है। राजकीय उपक्रम मुख्यतया तीन प्रकार के हैं। प्रथम जिनकी व्यवस्था सरकार के विभिन्न विभागों द्वारा की जा रही है। दूसरे जिनकी व्यवस्था ऐसी कंपनियों द्वारा की जा रही है जिनमें सरकार का हाथ अधिकतर है और तीसरे ऐसे उपक्रम जिनकी व्यवस्था वैधानिक मंडली द्वारा की जाती है।

वास्तव में सरकारी विभागों द्वारा जिन उद्योगों की व्यवस्था की जाती है उनमें एक तो सरकारी हस्तक्षेप बहुत अधिक होता है, निर्णय लेने में बहुत अधिक देर लगती है और सामान्य रूप से कुशलता बहुत कम होती है। सरकारी विभागों के कर्मचारी न तो गया पग उठाने की चेष्टा करते हैं और न ही उनको कोई प्रेरणा मिलती है, जो किसी भी सस्या की सफलता के लिए विशेष वस्तु है। यह कहना उचित ही है कि "विभागीय प्रबन्ध एक सामान्य नियम न बन कर केवल एक अपवाद

भारत में सरकार जिन उद्योगों को चला रही है, वे निम्न प्रकार हैं —

रेलें—भारत में प्रारम्भ में रेलें निजी व्यक्तियों द्वारा चलाई जाती थी, परन्तु सन् १९४४ से भारत सरकार ने इन्हें पूर्णरूप से अपने हाथ में ले लिया है। केवल कुछ छोटी रेलें ऐसी हैं जिनकी व्यवस्था आज भी निजी कम्पनियों द्वारा की जा रही है। रेल मंत्रालय रेलों का बजट तैयार करता है जो पूर्णरूपेण केन्द्रीय बजट से अलग रहता है। इनमें ६.५ लाख व्यक्ति काम कर रहे हैं और इनमें सरकार के ६४७ करोड़ रुपये लगे हुए हैं। नियोजन कार्यक्रम में रेलों के विकास का एक प्रमुख स्थान है।

तार एवं डाक—प्रारम्भ से ही भारत में, यह नेवार्य राज्य प्रदान कर रहा है। द्वितीय पंचवर्षीय योजना बाल के अन्त तक भारत में डाकघरों की कुल संख्या ५६००० हो जायेगी। वर्तमान स्थिति की अपेक्षा दूसरी योजना में, तारघरों की संख्या में १४०० की और टेलीफोन कनेक्शनों में १,५०,००० की वृद्धि हो जायेगी। यह स्पष्ट ही है कि भारत की आर्थिक उन्नति इन सेवाओं के बिना बिल्कुल भी सम्भव नहीं है।

सिन्दरी रसायनिक खाद फैक्ट्री—खाद्यान्न नीति समिती (१९४३) की सिफारिश के अनुसार दिसम्बर सन् १९४१ में बिहार में २३ करोड़ रुपये की लागत से सिन्दरी फैक्ट्री स्थापित की गई थी। यह अनुमान था कि इसकी उत्पादन क्षक्ति प्रथम योजना के अन्त तक, ३१५००० टन रसायनिक खाद उत्पन्न करने की होगी, परन्तु सन् १९४५ के अन्त में इसका कुल उत्पादन ३२०००० टन हो गया था। दूसरी योजना-बाल में इसकी उत्पादन शक्ति में ६०% की वृद्धि करने का लक्ष्य है। इस कार्य के लिए ७ करोड़ रुपये का अतिरिक्त व्यय किया जायेगा। इसकी गौण वस्तुओं (by-products) का उपयोग अन्य उद्योगों में किया जाता है जैसे सीमेंट उत्पादन।

चित्तूरजन लोकोमोटिव वर्क्स—यह फैक्ट्री १५ करोड़ रुपये की लागत से चानू की गई है। यह १५० इञ्चन प्रति वर्ष बना रही है और आशा है कि दूसरी योजना तक यह २५० इञ्चन प्रतिवर्ष बनाने लगेगी। एक इञ्चन की लागत लगभग ६५ लाख रुपये है परन्तु आशा है कि निकट भविष्य में ही इसकी लागत लगभग ५३ लाख रुपये रह जायेगी।

महाराष्ट्र, कोयला, फैक्ट्री, मद्रास—यह फैक्ट्री, मुद्रा, फर्श, की, सहभागिता, में स्थापित की गई है। इसका लक्ष्य ३५० टिन्ने प्रतिवर्ष बनाने का है। यह आशा है कि इसमें लगभग ४००० व्यक्तियों को नौकरी मिलेगी।

हिन्दुस्तान, मशीन, टूल फैक्ट्री बंगलोर—यह फैक्ट्री भी मुद्रा फर्म की सह-योगिता में स्थापित की गई है।

इसके अतिरिक्त सरकार की अन्य फैक्ट्रियाँ और कार्य कर रही है। सरकार देश में सिचाई और जनविद्युत सम्बन्धी सभी योजनाओं को स्वयं ही कार्यान्वित कर रही है। सरकार ने पिछले दस वर्षों में चार परम मुख्य कार्य और किये हैं। दैको का राष्ट्रीयकरण, जीवन बीमा का राष्ट्रीयकरण हवाई यातायात का राष्ट्रीयकरण एवं

व्यापार में प्रत्यक्ष भाग लेना ।

**वायु यातायात का राष्ट्रीयकरण**—वायु यातायात जाँच समिति (१९५०) की सिफारिशों की अगत पूर्ति करते हुए सरकार ने १ अगस्त १९५३ को वायु यातायात का राष्ट्रीयकरण कर लिया । इससे फलस्वरूप १ अगस्त सन १९५३ से आन्तरिक वायु सेवाओं के लिए 'इण्डियन ऐयर लाइन्स कॉर्पोरेशन' तथा अन्तर्राष्ट्रीय वायु सेवाओं के लिए "ऐयर इण्डिया इन्टरनेशनल कारपोरेशन" का निर्माण हुआ । ये दोनों प्रमण्डल केन्द्रीय सरकार की अपनी क्रियाओं की वार्षिक योजनाएँ आर्थिक अनुमानों के साथ दते हैं और इनके हिसाब-किताब की जाँच Auditor General and Controller करना है जिसकी रिपोर्ट संसद में रखनी जाती है । उन दोनों प्रमण्डलों की क्रियाओं में समन्वय लाने के लिये वायु यातायात परिषद नियुक्त की गई है जो भाड़े की वरें विराया डाक शुल्क तथा वायु मार्ग सुविधाओं की उपलब्धता एवं कुशलता के सम्बन्ध में सरकार को गलाह देती है । इसके साथ ही दोनों प्रमण्डलों की पृथक् सलाहकार समितियाँ भी हैं जिनमें वायु यातायात का प्रतिनिधित्व है और जो प्रबन्धकों के सामने अपने दृष्टिकोण रखती हैं ।

**बैंकों का राष्ट्रीयकरण**—सरकार ने सर्व प्रथम सन् १९४९ में रिजर्व बैंक का राष्ट्रीयकरण किया था । अपनी स्थापना के पन्द्रह वर्षों तक रिजर्व बैंक का कार्य पूर्ण रूपेण सतोपजनक नहीं रहा और वह अपने दायित्वों को भी भली भाँति पूरा नहीं कर पाई थी । देश में भूख्य स्तर दिन प्रतिदिन बढ़ता जा रहा था । इसीलिए सरकार को यह पम उठाना पड़ा । दूसरी लड़ाई के बाद अधिकतर देशों में युद्ध के कारण मौद्रिक प्रणालियों एवं आर्थिक संस्थाओं में उत्पन्न होने वाली बुराइयों को दूर करने के लिये केन्द्रीय बैंक का राष्ट्रीयकरण किया गया है । इसीलिए भारत सरकार को भी यह उपाय लेना ही पड़ा । नियोजन काय्य आरम्भ होते ही रिजर्व बैंक पर जिम्मेदारियों का बोझ बढ़ता ही गया । सरकार को अधिक धन की भी आवश्यकता हुई । देश की ८०% जनता ग्रामों में रहने के कारण और वृषि भी स्थिति में प्रशस्ततात्मक सुधार न हो पाने के कारण और ग्रामीण भारत की उन्नित व्यवस्था, सहकारी आन्दोलन द्वारा न हो पाने के कारण रिजर्व बैंक के दायित्वों की उचित पूर्ति के लिये इम्पॉजिटल बैंक का राष्ट्रीयकरण करने और अन्य दम बैंकों को मिलाकर स्टेट बैंक— सन् १९५५ में स्थापित किया गया । इसके उपर ४०० सालाएँ पांच वर्षों में गोलने का वैधानिक दायित्व है ।

**जीवन बीमे का राष्ट्रीयकरण**—भारत सरकार ने सन १९५६ में जीवन बीमे, का. राष्ट्रीयकरण, दिव्य. विम. कार्य के दिव्य भारतीय विम. के दिव्य विम. १९५६ में एक कानून बनाया गया था । पूर्व विम. मन्त्री श्री देशमुख ने इस सम्बन्ध में सरकार के विचारों का स्पष्टीकरण करते हुए कहा था कि, हम अपने इस निणय में किसी सिद्धान्त रूपी नापसन्दगी से प्रभावित नहीं हुए हैं । यदि ऐसा होता तो हमने सामान्य बीमा (General Insurance) जैसे बड़े क्षेत्र का स्वतन्त्र नहीं छोड़ा होता । हमारा एक सकारात्मक (Positive) दृष्टिकोण, और इस सम्बन्ध में, यदि मैं

कहें, तो एक निर्माणात्मक (Creative) दृष्टिकोण है। हमें पूर्ण विश्वास है कि जीवन बीमा का काम करने वाली अनेकों कम्पनियों, कुछ अच्छी, कुछ मामूली-अच्छी, और एक बड़ी संख्या में न इतनी अच्छी और न इतनी अधिक खराब, को हम एक शक्तिशाली और सक्रिय संगठन में बांध सके जो सम्पूर्ण देश में जनता के प्रत्येक वर्ग की वृद्धि को गतिशील बनाकर, उनको सुरक्षित रख कर कुशलतापूर्वक बीमा सुविधाएँ उपलब्ध करने योग्य है।" इसी प्रकार कृष्णामाचारी ने भी कहा था कि, "बीमा पर नियन्त्रण रखने के लिए अनेकों वैधानिक उपाय हमारे सामने रहें, परन्तु हमारा अनुभव यही है कि वैधानिक नियन्त्रण प्रभाव रहित हो गया है ..... अन्त में हम इस निष्कर्ष पर दो कारणों से आए हैं ..... एक तो नकारात्मक कारण—निमित्त व्यक्तियों के कौशलों का दुरुपयोग, और दूसरा एक सकारात्मक कारण—हम कोई ऐसा सकारात्मक भाड़ियों या घेरा नहीं बना पाये, जिसका पार नहीं किया जा सके।" इस प्रकार बीमा कम्पनियों की कमजोरियों को दूर करने के लिये और दूसरी योजना की वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये सरकार ने पास राष्ट्रीयकरण के प्रतिरिक्त और कोई उपाय ही नहीं था। राष्ट्रीयकरण के मुख्य कारण निम्न प्रकार बताए गए हैं —

(१) (अ) जीवन बीमा व्यवसाय एक प्रकार की सामाजिक सेवा है जिस का मुख्य उद्देश्य लाभ कमाना नहीं बल्कि केवल राष्ट्रीय हित की वृद्धि करना होना चाहिए। इसलिये अन्य सामाजिक सेवाओं की भाँति इस सेवा को भी राज्य को ही करना चाहिए।

(ब) इस समय जीवन बीमा व्यवसाय राष्ट्रीयकरण का इसलिये भी आवश्यक था कि सरकार को द्वितीय पञ्चवर्षीय योजना को कार्यान्वित करने के लिये बहुत अधिक धन की आवश्यकता थी। बीमा कम्पनियों को वार्षिक व्यक्तियों के रूप में जो धन प्राप्त होता है उसकी संख्या करोड़ों में होती है। इस धन को प्राप्त करके सरकार बहुत सी आर्थिक कठिनाइयों से बच आएगी।

(ग) जीवन बीमा कम्पनियों के लिये उनकी आय की अपेक्षा बहुत अधिक धन और यह आवश्यक था होता जा रहा था कि उनके अनावश्यक खर्चों एवं अव्यय को कम किया जाए। राष्ट्रीयकरण से उन मध्यस्थों की संख्या भी बहुत कम हो गई है जिनके रूपर कम्पनियों को बहुत खर्च, कर्जा, परेशान, धन, दण्ड, प्रसार, राष्ट्रीयकरण से बीमा सम्बन्धी खर्च बहुत कम हो गए हैं।

(द) बीमा कम्पनियों के कार्य संचालन में बहुत सी कुरीतियाँ प्रचलित हो गई थी। इनके पास जो इतनी बड़ी मात्रा में धन आता था उनका यह उचित उपयोग नहीं कर रहे थे जैसा कि श्री देशमुख ने कहा था कि कम्पनियों अपने कौशलों को "उन व्यवसायों की पूंजीगत आवश्यकताओं की पूर्ति में लगाती हैं जिनमें उनके प्रबन्धकर्त्ता, चाहते हैं उपेक्षाकृत उन व्यवसायों के जो वार्षिक व्यक्तियों के हित में होते हैं।" श्री देशमुख ने प्रभावशाली शब्दों में यह स्पष्ट कर दिया था कि "जीवन बीमा ने राष्ट्रीयकरण सम्बन्धी निर्णय लेने में जिन बातों ने हमारे ऊपर

दबाव डाला है उनमें से एक बात कमनियो द्वारा शक्ति, स्थिति, और अधिकार का दुरुपयोग है, जो हमें विश्वास है कि वर्तमान स्थितियों में प्रचलित है ।”

(ह) निजी व्यक्तियों द्वारा जीवन बीमा व्यवसाय विधे जाने में कारण धन और आर्थिक शक्ति केवल थोड़े से ही व्यक्तियों के हाथों में एकत्रित हो रही थी जो समाजवादी मूल्यों के समाज के पूर्णतः विरुद्ध है ।

(ग) जीवन बीमा के राष्ट्रीयकरण से व्यक्तियों की बचतों का उचित उपयोग हो सकेगा ।

श्री देवमुख ने आलोचकों को यह आश्वासन दे दिया था कि जीवन बीमा से प्राप्त धन का विनियोग पहले ही की भाँति निजी उद्योगों में ही होता रहेगा और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योगों में इस धन का अधिक प्रयोग नहीं होगा । हाँ, इतना अस्मर्य हो सकता है कि जिन उद्योगों में इस धन का विनियोग होगा उनका रूप पहले से भिन्न हो । इसलिये जीवन बीमा के राष्ट्रीयकरण से यह सम्भव नहीं है कि सार्वजनिक क्षेत्र की आय के क्षेत्र बहुत अधिक बढ़ जाये, और ऐसा करने के लिए, यह स्पष्ट ही है कि हमको बीमा का आकार बढ़ाना ही होगा ।

आलोचकों का यह कहना भी उचित नहीं है कि राष्ट्रीयकरण के बाद जीवन बीमा व्यवसायों की कुशलता कम हो जायगी । इस सम्बन्ध में श्री देवमुख ने कहा था कि व्यवसाय की कुशलता को बनाए रखने के लिये पुराने कर्मचारी ही काम करते रहेंगे । इनके अतिरिक्त अब यह भी सम्भव हो सकेगा कि ग्रामीण क्षेत्रों में भी जीवन बीमा मध्यस्थी सेवाएँ प्रदान की जा सकें ।

जीवन बीमा प्रमण्डल अधिनियम, जो सन् १९५६ में बना था, उसके अनुसार सम्पूर्ण जीवन बीमा व्यवसाय एक वैधानिक प्रमण्डल को सौंप दिया गया है । इस प्रमण्डल को जीवन बीमा प्रमण्डल का नाम दिया गया है । उस समय यह आशा थी कि यह प्रमण्डल अपने कर्तव्यों का पालन सुचारु रूप से करेगा और जीवन बीमा व्यवसाय में उन्नति होगी परन्तु यह हमारा दुर्भाग्य है कि प्रमण्डल ने बड़ी लापरवाही से काम किया है । जीवन बीमा व्यवसाय में कमी होने के साथ-साथ उसके कोषों का भी दुरुपयोग हुआ है । प्रमण्डल ने हरीदास मुदरा की कम्पनियों के हिस्सा में जो अपने कोषों का विनियोग किया है वह किन्तु अनुचित और व्यापारिक सिद्धान्तों के विरुद्ध था यह प्रत्यक्ष व्यक्ति जागता है और इससे यह पूर्ण रूप से सिद्ध हो गया है कि आलोचकों ने भय निराधार नहीं थे । प्रमण्डल की असफलता से अन्य राष्ट्रीय-कृत उद्योगों के विरुद्ध भी आलोचना करने का पूरा अवसर अब आलोचकों को मिल गया है । परन्तु वास्तव में जीवन बीमा प्रमण्डल की असफलताओं से अन्य वैधानिक प्रमण्डलों को काफी सीखना चाहिए और उनकी अवस्थिति में अधिक सतर्कता से काम लेना चाहिए ।

### प्राक्कथन—

हममें से प्रत्येक व्यक्ति को कुछ न कुछ खतरों का भय हर समय बना रहना है और यह भी सच है कि हममें से कोई भी व्यक्ति व्यक्तिगत रूप से या अपने ही इन खतरों के विरुद्ध अपनी रक्षा करने योग्य नहीं है, क्योंकि हमारे आर्थिक एवं व्यक्तिगत माध्यम बहुत ही सीमित हैं। इसलिये यदि इन खतरों से सुरक्षित रहने की व्यवस्था सामूहिक रूप से की जाये तो प्रत्येक व्यक्ति को न तो इतना धन ही खर्च करना पड़ेगा और न ही उसके जीवन में इतनी अनिश्चितता रहेगी। सरकार ही एक ऐसी संस्था है जो सामूहिक रूप से एक ऐसे साधन का आयोजन कर सके जिससे प्रत्येक व्यक्ति इन खतरों के विरुद्ध सुरक्षित रहे। इस प्रकार का सामूहिक सुरक्षा की व्यवस्था ही को 'सामाजिक सुरक्षा' कहते हैं। दूसरे शब्दों में सामाजिक सुरक्षा समाज द्वारा व्यक्तिगत सदस्यों के लिये एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें उनकी भावी खतरों से रक्षा हो सके और जिनसे वे व्यक्तिगत रूप में अपने सीमित साधनों से सुरक्षा नहीं कर सकते।

वर्तमान औद्योगिक जगत में सामाजिक सुरक्षा का महत्व दिन प्रतिदिन बढ़ता जा रहा है। यह शब्द अतिव्यापक है और इसके अन्तर्गत सामाजिक बीमा और सामाजिक सहायता दोनों ही की योजनायें सम्मिलित की जाती हैं। कभी-कभी लोग सामाजिक बीमा का अग्रिमार्थ सामाजिक सुरक्षा से ही लेते हैं परन्तु वास्तव में ये दोनों एक नहीं हैं। सामाजिक बीमा केवल सामाजिक सुरक्षा की एक शाखा है। सामाजिक बीमा एक ऐसी रीति है जिसमें श्रमिकों, मालिकों और सरकार के सहयोग और असादान से एक कोष स्थापित किया जाता है और बेकारी, बीमारी, तथा अन्य कठिनाइयों में इन कोष में से वीमित व्यक्ति को बिना किसी जाँच के और एक अधिकार के रूप में अनिवार्य रूप से पर्याप्त सहायता दी जाती है ताकि वह अपना न्यूनतम जीवन स्तर बनाय रह सके। Beveridge ने सामाजिक बीमा का वर्णन इस प्रकार दिया है, "असादान के बदले में किसी व्यक्ति को बिना किसी धर्म के और इस प्रकार कि जैसे उसका अधिकार हो उसकी जीविका स्तर तक लाभ

प्रदान करता ताकि वह स्वतन्त्रतापूर्वक उसका प्रयोग कर सके। इस प्रकार सामाजिक बीमा में दोनों बातें आती हैं, कि एक तो यह अनिवार्य है और दूसरी यह कि मनुष्य अपने अधिकों के साथ मिलकर सड़े होते हैं।" इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सामाजिक बीमा की योजना विभिन्न पक्षों के अंशदानों पर आधारित होती है। सामाजिक बीमा की मुख्य विशेषतायें निम्न प्रकार हैं —

**सामाजिक बीमा की विशेषतायें—**१ सबसे प्रथम एक कोष स्थापित किया जाता है जिसमें श्रमिकों, मालिकों और सरकार के अंशदान जमा होते रहते हैं। श्रमिकों का भाग सबसे कम होता है। श्रमिकों को जो कुछ भी लाभ प्राप्त होते हैं उनका भुगतान इसी कोष से किया जाता है।

२ यह स्वाभाविक ही है कि श्रमिकों के अंशदान और उनको प्राप्त होने वाले लाभों के बीच कोई विशेष सम्बन्ध नहीं है। दूसरे शब्दों में श्रमिकों को प्राप्त होने वाले लाभों की मात्रा उनके अंशदान से निर्धारित नहीं की जाती।

३ प्राप्त होने वाले लाभों की गीमाये निश्चित हो रहती है ताकि श्रमिक पूरा या आंशिक अभाव में उनको कम से कम इतना मिल सके कि वे अपना न्यूनतम जीवन स्तर बनाय रख सकें।

४ लाभ प्रदान करते समय श्रमिकों की आय, हैसियत आदि के बारे में कोई भी जांच पड़ताल नहीं की जाती। यह लाभ उनको ऐसे प्रदान किया जाता है जैसे कि यह उनका अधिकार है कि वे इन लाभों को प्राप्त करें। ऐसा करने से श्रमिकों की भावनाओं और आत्म सम्मान को कोई ठेस नहीं पहुँचती।

५ अंत में सामाजिक बीमा अनिवार्य रूप से प्रदान किया जाता है ताकि प्रत्येक व्यक्ति को ही उससे लाभ प्राप्त हो सके।

**सामाजिक बीमा तथा सामाजिक सुरक्षा में भेद—**अब हम इस स्थिति में हैं कि सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक बीमा के भेद को स्पष्ट कर सकें। सामाजिक सुरक्षा के अन्तर्गत राज्य अपने कोष में से उन श्रमिकों को आर्थिक सहायता प्रदान करता है जो इस योग्य होते हैं। सामाजिक बीमा का क्षेत्र अतिसीमित होता है और इसी कारण सामाजिक मुक्ति (Social Relief) की योजना इसके अतिरिक्त और चलाई जाती है। तब कहीं सामाजिक सुरक्षा का कार्य पूरा हो पाता है। इस प्रकार इन दोनों में निम्न भेद है —

(अ) सामाजिक सुरक्षा में पूरी सहायता राज्य द्वारा ही प्रदान की जाती है, परन्तु सामाजिक बीमा में राज्य केवल आंशिक सहायता ही देता है।

(ब) सामाजिक सुरक्षा में अन्तर्निष्ठ शर्तों के अन्तर्गत अत्यधिक, अधिक, को, ही लाभ प्राप्त होते हैं, परन्तु सामाजिक बीमा में केवल अंशदान देने वाले श्रमिकों को ही लाभ प्राप्त होते हैं।

(स) सामाजिक सुरक्षा में पूरी जांच पड़ताल के बाद और पूर्व निश्चित शर्तों के अधीन ही आर्थिक सहायता दी जाती है, जबकि सामाजिक बीमा में ऐसा कुछ नहीं होता।

स्पष्ट है कि सामाजिक बीमा योजना केवल उन्हीं स्थानों एवं उद्योगों में व्यावहारिक रूप धारण कर सकती है जहाँ श्रमिक शिक्षित हैं, सुमरठिन हैं और जिनके हृदय में श्रम के अधिकारी को सुरक्षित करने की रत्न है। दूसरी ओर इसका विपरीत दशाओं में सामाजिक सुरक्षा योजना सफल होती है। इसके अतिरिक्त कुछ खतरे ऐसे होते हैं, जिनको केवल सामाजिक बीमा से ही दूर किया जाता है, और कुछ खतरे ऐसे हैं जिनको दूर करना बिना राज्य की सहायता के असम्भव होता है। बीमा योजना उन्हीं लाभों के सम्बन्ध में बहुधा कार्यान्वित की जाती है, जहाँ इस बात का डर है कि व्यक्ति अपने नुकसानों को बढ़ा चढ़ा कर बतायेंगे या सामान्य कोष का अनुचित उपयोग करेंगे। दूसरी ओर सामाजिक सहायता एवं मुक्ति केवल उसी समय दी जाती है जहाँ सारे व्यक्तियों की ही लाभ प्रदान करने का उद्देश्य होता है, जैसे शिक्षा केन्द्र, अस्पताल, प्रसव केन्द्र (maternity centres) इत्यादि।

**सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी विचार का उद्गम**—सामाजिक सुरक्षा, किसी न किसी रूप में हर समय में ही प्रस्तुत की जाती रही है। प्राचीन काल में केवल निर्धनता को आर्थिक सहायता दी जाती थी। परन्तु समय के साथ-साथ सामाजिक सहायता के आकार और रूप में वृद्धि हुई और आज सामाजिक सुरक्षा प्रदान करना प्रत्येक राज्य का ही परम कर्तव्य हो गया है। सर्वप्रथम १८८१ में जर्मनी के राजा William प्रथम ने अपने मन्त्रालय से यह अनुरोध किया था कि वह सामाजिक बीमा सम्बन्धी योजनाओं को स्वीकार करले। सब तो यह है कि कल्याणकारी राज्य के विचार के साथ-साथ ही सामाजिक सुरक्षा का भी उद्गम हुआ है। एक कल्याणकारी राज्य का मुख्य उद्देश्य आर्थिक सुरक्षा, प्रदान करना है। बेकारी, बीमारी या बुढ़ापे में वह सौदिक सहायता देता है, बीमारी में निशुल्क चिकित्सा सुविधाएँ प्रदान करता है। इस प्रकार शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगार और बुढ़ापे सम्बन्धी सामाजिक सेवाएँ प्रदान करने वाला राज्य ही कल्याणकारी राज्य है। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन (International Labour Organisation) की स्थापना से सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी सेवाओं की ओर भी अधिक प्रोत्साहन प्राप्त हुआ है। द्वितीय महायुद्ध के बाद से तो इन सेवाओं का महत्त्व और भी अधिक हो गया है। भारत के सशमन प्रत्येक देश में राज्य ऐसी सेवाओं को व्यवस्था कर रहा है। कुछ देशों में ही सामाजिक बीमा योजना तैयार करने का कार्य भी की जा चुकी है जैसे, दक्षिण अफ्रीका में Beveridge योजना, कनाडा में Marsh रिपोर्ट, मयूक्त राज्य अमेरिका में Murray Dingell Bill, भारत में Adarkar रिपोर्ट इत्यादि। निम्न पृष्ठों में हम पहले बेवरिज योजना के बारे में कुछ बतायेंगे, क्योंकि उन्हीं के आधार पर भारत में भी Adarkar योजना बनाई गई थी।

**बेवरिज योजना (Beveridge Plan)**—इंग्लैंड में औद्योगिक क्रान्ति के कारण श्रम प्रान्दोलन तकिक जल्दी आरम्भ हो गया था और श्रमिकों की जागृति के कारण सामाजिक सुरक्षा की योजनाएँ बहुत पहले ही आरम्भ हो गई थी। वृद्ध प्रायु



पेन्शन की योजना सन् १९०८ में ही चालू हो चुकी थी। इसी प्रकार सन् १९११ में अनिवार्य स्वास्थ्य बीमा, सन् १९१६ में बेकारी के विरुद्ध अनिवार्य राज्य बीमा योजनाएँ चलाई गईं। सन् १९२५ में अश्वदानों के आधार पर वृद्ध माताओं और गरीब बच्चों के लिये पेंशन की योजना चलाई गई और चोट इत्यादि के विरुद्ध पहला धर्मिको का मुआवजा अधिनियम (*Workmen's Compensation Act*) १९०६ ही में बन चुका था। यह सारी योजनाएँ राज्य द्वारा चलाई गई थीं परन्तु इनके अतिरिक्त ऐसी योजनाएँ भी थी जो मेवायोजकों ने चला रखी थी। इन योजनाओं में सबसे बड़ा दोष यह था कि इनमें कोई मजबूत नहीं था और यह मजदूर व्यक्ति को लाभ भी प्रदान नहीं करती थी। इसलिये इंग्लैंड की सरकार ने जून सन् १९४१ में Sir William Beveridge की नियुक्ति की। इनका काम तत्कालीन योजनाओं के सम्बन्ध में जाँच करना था और उनमें सुधार लाने के लिये अपनी मुफाव देना था। Beveridge ने अपनी रिपोर्ट दिसम्बर सन् १९४२ में प्रस्तुत की। इनके अनुसार "गुनगिरी का राह म ५ देवों में से, आवश्यकता या कमी केवल एक ही देव है और कुछ प्रकार में इस पर आक्रमण करना सबसे सरल है। बीमारी, अज्ञानता, वरिष्ठता और गुस्ती अन्य देव हैं।" इस प्रकार बैवरिज ने अपनी योजना में दो मुख्य बातों का समावेश किया है। प्रथम, यह कि सामाजिक बीमा मुविधायें प्रत्येक व्यक्ति को प्राप्त होनी चाहिये और सारे लोगों के लिये केवल एक ही योजना चलाई जाये। दूसरे, बैवरिज ने इस बात का भी प्रवर्तन किया है कि सामाजिक सुरक्षा का एक न्यूनतम राष्ट्रीय स्तर अवश्य ही निश्चित रहना चाहिये ताकि प्रत्येक व्यक्ति को हर समय में कुछ न कुछ सहायता अवश्य ही मिलती रहे और इस प्रकार राष्ट्रीय धाय में किसी प्रकार की भी कमी उत्पन्न न हो। सारास में बैवरिज की योजना तीन गान्यताओं पर आधारित है। प्रथम, यह कि एक निश्चित आयु तक प्रत्येक बच्चे के पालन पोषण का दायित्व समित पर न होकर राज्य पर होना चाहिये क्योंकि एक तो भ्रमिक की आय बँसे ही कम होती है और यदि उन पर बच्चों की भी जिम्मेदारी होगी तो बच्चों में कुशलता बिलकुल भी नहीं पायेगी। इसलिये राज्य की इनका पालन पोषण करना चाहिये और आयु के अनुसार बच्चों को प्राथमिक सहायता प्रदान करनी चाहिये और यह सहायता उनको ऐसे प्रदान की जाये जैसे कि वह उनका जग अधिकार है। दूसरे यह कि योजना में भारी ही सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी सेवाओं में एकरूपता लाई गई है और सम्पूर्ण योजना राष्ट्रीय आधार पर चलाने की सिफारिश बैवरिज ने की है। उनका स्थान है कि राज्य को ऐसी दायें उत्पन्न करनी चाहिये जिसमें बीमारी और अयोग्यता उत्पन्न ही न हो और यदि हाँ भी तो राज्य को ही उनके लिय उचित प्रवन्ध भी करना चाहिये। सारे ही व्यक्तियों को चिकित्सा सम्बन्धी सुविधायें मिलनी चाहिये और इनका सम्बन्ध पंडित व्यक्ति की आर्थिक स्थिति में नहीं होना चाहिये। इनका व्यय समाज की ही पूरा करना चाहिये क्योंकि यदि ऐसा न होगा तो व्यक्तियों की कार्य कुशलता गिरती जायेगी और बेकारी बढ़ती जायेगी। इसीलिये बैवरिज योजना में सामाजिक बीमा सम्बन्धी

खर्चों के अतिरिक्त सभी सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी सेवाओं के लिये निश्चित अंशदान देना पड़ता है और तत्पश्चात् उनको सारी सेवाये नियमित रूप से मिलती रहती है। अन्तिम मान्यता यह है कि इंग्लैंड में धीरे धीरे पूर्ण रोजगार की स्थिति उत्पन्न करनी होगी न्योकि बिना इसके योजना सफल नहीं हो सकेगी।

**योजना का कार्यक्षेत्र**—यह योजना इतनी विस्तृत है कि लगभग सारे ही व्यक्ति इसके अन्तर्गत लाभ प्राप्त करते हैं और लगभग सारे ही व्यक्तियों के विरुद्ध सगाज के सदस्यों को गुराहित रखने का प्रयत्न किया गया है इस उद्देश्य के निम्न जनता को ६ वर्गों में विभाजित किया गया है—(१) अमिक (२) सेवा योजक, (३) गृहणियों जो पेंशन पाने वाली आयु से कम आयु की हैं और जो अच्छी नौकरी पर नहीं लगी हुई हैं, (४) अन्य व्यक्ति जो काम करने योग्य आयु के तो हैं परन्तु लाभप्रद नौकरियों पर नहीं लगे हुए हैं, (५) १६ वर्ष की आयु से नीचे के बच्चे प्रशति जो काम करने योग्य नहीं हैं और (६) ऐसे व्यक्ति जो रिटायर हो चुके हैं। इस प्रकार समाज के लगभग प्रत्येक व्यक्ति को ही किसी न किसी रूप में लाभ प्राप्त होगा। यदि कोई व्यक्ति धनी है और इस योग्य है कि वह अपना प्रबंध कर सके तो इन सेवाओं का लाभ प्राप्त करना उसके लिये अनिवार्य नहीं है परन्तु उसे अपना अंशदान अवश्य ही देना पड़ेगा। यह अंशदान तीन वर्गों के लोगों से नहीं लिया जाता, अर्थात् बच्चों से, पेंशन प्राप्त होने वाले व्यक्तियों से और गृहणियों से। अंशदान की दर ४ शि० ३ पैसे प्रति पुरुष और ३ शि० ६ पैसे प्रति स्त्री है। सेवा योजकों के लिये अंशदान की दर ३ शि० ३ पैसे प्रति पुरुष और २ शि० ६ पैसे प्रति स्त्री है।

### योजना से प्राप्त होने वाले लाभ—

(१) गृहणियों को लाभ—प्रत्येक गृहणी को ६ प्रकार के लाभ प्राप्त करने का अधिकार है—(अ) १० पैसे प्रति व्यक्ति शादी के लिये, (ब) प्रसव सहायता ४ पैसे तक, और यदि कोई गृहणी किसी लाभप्रद व्यवसाय में काम कर रही है तो उसको १३ सप्ताह तक २६ शि० प्रति सप्ताह अतिरिक्त प्रसव सहायता प्राप्त होगी, (स) विधवा होने की अवस्था में ३६ शि० प्रति सप्ताह की दर से १३ सप्ताह तक विधवा सहायता दी जाती है, (द) विधवा स्त्री को २४ शि० प्रति सप्ताह से शिशु सहायता प्राप्त होगी जब तक कि बच्चा मावांलिय रहेगा। इसके अलावा विधवा स्त्री उस सहायता की भी अधिकारी है जो शिशु को अपनी ओर से प्राप्त होगी। यदि विधवा स्त्री के कोई शिशु नहीं है तो उसको एक कलात्मक कार्य सीखना होगा जिसके लिये उसे आर्थिक सहायता दी जायेगी, (ह) यदि किसी स्त्री को बिना किसी दोष के तलाक मिल गया है तो उसको वह सारी सुविधायें मिलेंगी जो कि एक विधवा स्त्री को दी जाती हैं और (य) बीमारी की अवस्था में उसको बीमारी भत्ता के रूप में आर्थिक सहायता दी जायेगी।

(२) शिशु भत्ते—योजना के अनुसार पहले शिशु के अतिरिक्त अन्य निर्भर-कर्त्ता शिशुओं को ८ शि० प्रति शिशु के हिसाब से दिया जायेगा। यदि शिशु के

भत्ता पित्त की आय बिस्तृत भी नहीं है तो पहले दिवस का भी भत्ता मिलेगा। यह भत्ता सभी व्यक्तियों के लिए समान है चाहे वह धनी हो या निर्धन।

(३) बेकारी एवं बीमारी सहायता—प्रत्येक बेरोजगार व्यक्ति को २४ सि० प्रति सप्ताह की दर से दिया जायेगा। यदि स्त्री पुरुष दोनों ही बेरोजगार हैं तो दोनों को ४० सि० प्रति सप्ताह दिया जायेगा। यदि कुटुम्ब में दो बच्चे भी हैं तो सहायता की दर ५० सि० प्रति सप्ताह हो जायेगी। यदि कोई व्यक्ति ६ महीने तक बराबर बेरोजगार रहता है तो उसको किसी यन्त्रात्मक बीछा केंद्र (Technical Training Centre) में दीक्षा प्राप्त करनी होगी। दीक्षा अवधि में उसे भत्ता प्राप्त होगा जो बेरोजगारी भत्ता के बराबर होगा। इसी प्रकार बीमारी व्यक्ति को भी बीमारी भत्ता प्राप्त होता है और बिबिध सम्बन्धी सुविधाएँ अलग प्रदात की जाती हैं।

(४) अशक्तों की खोद आदि का मुआवजा—यदि कोई व्यक्ति चोट के कारण कुछ समय के लिए काम करने योग्य नहीं रहता तो उसे १३ सप्ताह तक बीमारी भत्ता दिया जायेगा, तत्पश्चात् यह भत्ता बड़ा दिया जाता है और उसकी राशि प्रारम्भिक मजदूरी की छे कर दी जाती है। यदि किसी व्यक्ति की मृत्यु हो जाती है तो उसके बच्चों को एक रकम १०० पाउंड प्रति निर्भरकर्ता की दर से आर्थिक सहायता दी जायेगी। योजना में अन्तिम क्रियाकर्म के लिए भी व्यवस्था की गई है।

(५) युद्ध अवस्था में स्थान—प्रत्येक पुरुष को ९५ पण की धातु पर और स्त्री को ९० पण की धातु पर २४ सि० प्रति सप्ताह के हिसाब में पेंशन मिलेगी और विवाहित स्त्री पुरुष दोनों को मिला कर केवल ४० सि० प्रति सप्ताह मिलेगा।

सरकार ने वित्तियन योजना का स्वीकार करते हुए समय-समय पर विभिन्न नियमों द्वारा योजना को कार्यरूप देने का प्रयत्न किया है। कुटुम्ब भत्ता योजना सन् १९४६ से चल रही है और प्रति पित्त को, प्रथम पित्त को छोड़ कर, ८ सि० प्रति सप्ताह के हिसाब से सहायता प्राप्त हो रही है। इसी प्रकार राष्ट्रीय बीमा संगठन द्वारा राष्ट्रीय बीमा योजना चलाई गई है। यह योजना भी १९४६ में एक अधिनियम के अधीन आरम्भ हुई है। परन्तु समय समय पर इनमें उचित संशोधन किए जा चुके हैं। इस योजना में प्रत्येक व्यक्ति को, केवल युद्ध व्यक्ति, वृद्ध, पिताहित स्त्रियों और निम्न आय वाले व्यक्तियों को छोड़ कर अवसरान्त प्रति सप्ताह देना पड़ता है और बीमित व्यक्ति को ७ प्रकार के लाभ प्राप्त होते हैं प्रथम बीमारी सहायता, बेकारी सहायता, प्रथम सहायता, विधवा सहायता, मृत्यु सहायता, नौकरी समाप्त होने के बाद पेंशन और मरखक भत्ता (Guardian's Allowance)। इनके अतिरिक्त औद्योगिक चोटों में भी आर्थिक सहायता मिलती है। इसी प्रकार जुलाई सन् १९५० में औद्योगिक चोट बीमा योजना, अशक्तों के मुआवजा अधिनियम के स्थान पर चलाई गई थी। इस योजना के अधीन काम करने की अवधि में जो चोट लगती है या बीमारियाँ उत्पन्न होती हैं उन सभी के लिए आर्थिक सहायता प्रदान की जाती है। इसी प्रकार यदि कोई व्यक्ति चोट में अपाहित हो जाता है या उस

की मृत्यु हो जाती है तो उसके निर्भरकर्ताओं को आर्थिक सहायता दी जाती है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय सहायता के लिए राष्ट्रीय मुक्ति अधिनियम (National Relief Act) सन् १९४८ में बनाया गया था। राज्य द्वारा जितने प्रकार की भी सुविधाएँ प्राप्त हो रही थी वे अब एक स्थान पर एकत्रित कर दी गई हैं और उनका संचालन अब राष्ट्रीय मुक्ति संगठन (National Relief Organisation) द्वारा सम्पन्न किया जाता है। बिना घर के व्यक्तियों को रहने के लिये स्थान और वृद्ध और अपाहिज व्यक्तियों को सुविधाएँ दी जाती हैं। इसी प्रकार राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा के अन्तर्गत ग्रेट ब्रिटेन के नागरिकों को चिकित्सा सम्बन्धी सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं। यद्यपि अधिकांश व्यय राज्य द्वारा किया जाता है, फिर भी सेवा प्राप्त करने वाले व्यक्ति को भी कुछ सेवा के बदन में देना पड़ता है। समय समय पर इस सम्बन्ध में अधिनियम बनाये गये हैं और इस योजना का प्रबन्ध राष्ट्रीय बीमा मन्त्रालय द्वारा किया जाता है।

इस प्रकार उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि वैबरिज योजना सामाजिक सुरक्षा के लिये एक ऐसी योजना है जिसमें व्यक्ति की सुरक्षा गन्ध से मृत्यु तक होती है। यदि ब्रिटेन जैसे पूँजीवादी देश में इस योजना को पूर्णरूप से कार्यान्वित कर दिया गया तो इसमें कोई सन्देह नहीं कि ब्रिटेन में पूर्णरूप से एक समाजवादी प्रणाली स्थापित हो जायेगी। यद्यपि योजना अपने उद्देश्यों में बहुत अच्छी है परन्तु देखना यह है कि पूर्ण रोजगार की स्थापना हो पाती है या नहीं। सच तो यह है कि जैसी ब्रिटेन की स्थिति इस समय है उसको देखते हुए यह योजना केवल एक कल्पना मात्र सीखती है। परन्तु जो कुछ व्यावहारिकता में प्राप्त हो चुका है उससे तो यही निश्चित होता है कि वैबरिज योजना पूर्णरूप से कार्यान्वित हो जायेगी, यद्यपि समय अनुमान से अधिक लगेगा।

समुक्त राज्य में सामाजिक सुरक्षा—समुक्त राज्य अमेरिका में सामाजिक सुरक्षा का कार्य राष्ट्रीय आधार पर केवल सन् १९३५ में ही आरम्भ किया जा सका, यद्यपि सामाजिक बीमा योजनाएँ प्रत्येक राज्य में १९वीं शताब्दी के अन्त में ही चालू हो गई थी। सन् १९३५ में एक अधिनियम बनाया गया जिसका उद्देश्य “श्रमजीवियों की आय की उस हानि से बचाना है जो बुढ़ावस्था या कुटुम्ब में आकर्षण की मृत्यु के कारण उत्पन्न होती है।” इस अधिनियम में कुछ कठिनाइयाँ थी, इसलिए सन् १९४३ में एक अधिष्ठापक एवं विस्तृत अधिनियम बनाया गया जिसके अनुसार बुढ़ावस्था, अयोग्यता बीमा, बेकारी बीमा, प्रसव बीमा और चिकित्सा आदि की व्यवस्था की गई। इस योजना में श्रमिकों, सेवायोजकों और राज्य को अंशदान देना पड़ता है। इस योजना में ग्रन्थे और निर्भरकर्ता वृद्धा के लिए भी सहायता देने की व्यवस्था की गई है। इसके बाद Wagner Murray Dingell Committee की सिफारिशों के अनुसार तीन अधिनियम बनाये गये थे, अर्थात् The United States Public Health, Services Act 1944, The United States Social Security Amendment Act 1946, और The United States

Employment Act 1946। इन अधिनियमों में समय समय पर संशोधन किए जाने रहे हैं और वर्तमान स्थिति के अनुसार इस समय श्रमिका को निम्न चार भागों में विभाजित करके सहायता दी जाती है —

(अ) यातायात उद्योगों में काम करने वाले श्रमिक जिनके अन्तर्गत बूढ़े आयु, अपाहिजता, मृत्यु बेकारी, बीमारी, प्रसव और रोजगार सम्बन्धी चोटों आदि की व्यवस्था की जाती है (ब) औद्योगिक एवं शान्तिपूर्ण श्रमिकों के लिए रिटायर होने के बाद मृत्यु बेकारी और रोजगार की चोटों आदि के लिये व्यवस्था की गई है, (स) कृषिक और घरेलू कार्यकर्ताओं के लिये बूढ़े अवस्था और मृत्यु और (द) वह श्रमिक जो स्वयं अपना नाश कर रहे हैं उनके लिये बूढ़े अवस्था और मृत्यु के पश्चात् चन्दा का बीमा आदि की व्यवस्था की गई। संयुक्त राज्य में अधिकतर योजनाएँ राज्य द्वारा चलाई जा रही हैं और इनके लिये वित्त की व्यवस्था भी राज्य ही करता है। कुछ योजनाएँ श्रमिकों एवं सेवाशोधकों से अश्रदान प्राप्त करके पूरी की जाती हैं।

जापान में सामाजिक सुरक्षा—एशिया के देशों में सामाजिक बीमा व क्षेत्र में जापान का प्रमुख स्थान है। जापान ने इस क्षेत्र में अच्छी प्रगति की है। यहाँ पर स्वास्थ्य बीमा योजना कल्याण पेंशन बीमा योजना श्रमिकों के मुआवजा सम्बन्धी बीमा योजना और बेकारी बीमा योजना चल रही हैं। स्वास्थ्य बीमा योजना के अतिरिक्त सभी योजनाओं का प्रबन्ध सरकार करती है। स्वास्थ्य बीमा योजना स्वास्थ्य बीमा समितियों द्वारा चलाई जा रही हैं। जापान में माफियों के लिये भी बीमा योजना बनाई गई है जिसकी व्यवस्था Welfare Ministry द्वारा की जा रही है और इसमें माफियों से अश्रदान लिया जाता है।

भारत में सामाजिक सुरक्षा—ऐसी ही योजनाएँ लगभग सारे ही देशों में कार्यान्वित की गई हैं। भारत में भी सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी योजनाओं को कार्यरूप दिया गया है। ये योजनाएँ भारत जैसे देश के लिये पर्याप्त तो नहीं हैं लेकिन फिर भी इनसे श्रमिकों को कुछ लाभ अवश्य प्राप्त हो रहे हैं। भारत में ऐसी योजनाओं की आवश्यकता बहुत अधिक है। जनता की अत्यधिक निर्धनता बीमारियों की बढ़ती हुई संख्या एवं क्षेत्र, भाताओं और शिशुओं की बहुत ऊँची मृत्यु दर, जीवन की थोड़ी आयु और बेकारी और कम रोजगारी से उत्पन्न होने वाली विपत्तियों साथ ही साथ पुनर्जन्म ऋण-व्यस्तता इन सभी से यह सिद्ध होता है कि भारत में सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी व्यवस्था की बहुत अधिक आवश्यकता है। भारत में आधुनिक औद्योगिकरण से अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो गई हैं। औद्योगिकरण ने जो सामाजिक और आर्थिक असंतुलन उत्पन्न हुआ है उससे अनुपस्थित और निर्धनता बढ़ती ही जा रही है। संयुक्त परिवार प्रणाली के समाप्त हो जाने से तो यह सामाजिक समस्याएँ और भी बढ़ गई हैं और जिन स्थानों पर ये प्रणाली चल भी रही है वहाँ यह अधिक दक्षिणशील नहीं है, क्योंकि घोर निर्धनता ने इसकी कमर तोड़ दी है। इसलिये अब समाज का ही यह वर्तमान हो जाता है कि बेकारी वृ-

अवस्था, अपाहिजता, बीमारी, जल्दी मृत्यु, औद्योगिक चोटों आदि से उत्पन्न होने वाली बुराइयों तथा परेशानियों का समाधान करे।

भारत में सामाजिक सुरक्षा का इतिहास लगभग ३० वर्ष पुराना है। सरकार का ध्यान सर्वप्रथम बीमारी बीमा की ओर आकर्षित हुआ था। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ के १९२७ के सम्मेलन के प्रस्ताव के अनुसार भारतीय संघद ने सन् १९२८ में बीमारी बीमा पर काफी सोच विचार किया था परन्तु कोई विशेष परिणाम नहीं निकल पाया। इसके बाद श्रम पर आही आयोग ने स्थिति को समझते हुए इस बात की सिफारिश की कि वर्तमान कठिनाइयों को दूर करने के लिये सारे उपायों को कार्य रूप देने के लिये सरकार को आवश्यक आंकड़े प्राप्त करना चाहिये। उस समय तक के लिये जब तक कि कोई विस्तृत योजना तैयार हो, आयोग की सिफारिश थी कि एक अन्तरिक योजना सामाजिक सुरक्षा के लिये चालू कर दी जाय। यह योजना मुख्यतया इस मान्यता पर आधारित थी कि चिकित्सा सम्बन्धी लाभ प्रदान करने का दायित्व सरकार पर है और श्रम सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति का दायित्व सेवा योजकों और श्रमिकों दोनों पर है। इस योजना के अनुसार एक कोष स्थापित होना जिसमें श्रमिकों की भ्रष्टाचारियों में से अनिवार्य रूप से काटे गये अगदानों को जमा कर दिया जाता और इन्हीं अगदानों के बराबर या अधिक सेवा योजना से प्राप्त अगदानों को भी उसमें जमा कर दिया जाता। बीमारी की अवधि में इस कोष में न संचयनी दी जाती। इस रिपोर्ट के प्रकाशित होने के बाद भारत सरकार, विभिन्न राज्यों के श्रम मंत्रालय, विभिन्न त्रिदलीय सभाओं, राज्यों की श्रम जाँच समितियों और कुछ व्यक्तियों ने व्यक्तिगत रूप से अपनी-अपनी दृष्टि अनुसार अनेकों प्रयत्न किये परन्तु कुछ भी हाथ नहीं आया। इस पर भारतीय सरकार ने यह निश्चय किया कि एक सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी विस्तृत योजना तैयार करने का काम एक विशेष अफसर को सौंपा जाय। तदनुसार सन् १९४३ में इस कार्य के लिये प्रो० अडारकर की नियुक्ति की गई जिन्होंने भारत में औद्योगिक श्रमिकों की बीमारी बीमा सम्बन्धी योजना पर अपनी रिपोर्ट १५ अगस्त १९४४ को प्रस्तुत की।

**अडारकर योजना—**प्रो० अडारकर की स्वास्थ्य बीमा योजना केवल स्वास्थ्य या बीमारी से ही सम्बन्धित न थी, बल्कि यह एक विस्तृत योजना है, जिसके अन्तर्गत औद्योगिक चोटों आदि के विरुद्ध सुरक्षा के लिये व्यवस्था की गई है। उनका विचार था कि इस योजना को कार्यान्वित करने में पहले, एक बीकारी बीमा योजना चालू की जाय और उद्योगों के विकास की ओर पूरा ध्यान दिया जाय। वृद्ध अवस्था पेंशन की व्यवस्था की जाय और एक राष्ट्रीय स्वास्थ्य आन्दोलन की स्थापना की जाय। प्रो० अडारकर के यह विचार पूर्णतया सत्य थे और महत्वपूर्ण भी, क्योंकि बिना इनके एक अकिनशाली बीमारी बीमा योजना की व्यवस्था होना असम्भव था। प्रो० डॉजिंग का भी विचार है कि 'बीमारी बीमा उतना ही आवश्यक है जितना चोटों का बीमा'। भारत में तो इसकी आवश्यकता विशेष रूप से है क्योंकि यहाँ तो बीमारी बहुत ही अधिक है। योजना की मुख्य विशेषतायें निम्न प्रकार हैं —

- (म) योजना बड़ी ही सरल, साधारण एवं स्पष्ट है।
- (आ) यह अनिवार्य है और अशदानों पर आधारित है।
- (इ) तत्कालीन श्रम सम्बन्धी नियम इस योजना के अंग हैं।
- (ई) इसका कार्य संचालन अपग्नयी नहीं है।
- (उ) यह योजना केवल औद्योगिक चोटों को ही कम नहीं करेगी, बल्कि औद्योगिक शान्ति भी स्थापित करेगी।

(क) यह याजगा अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सच के प्रस्तावों के अनुसार बनाई गई है और इतनी लोचपूर्ण है कि परिवर्तन किये जा सकते हैं।

अभारकर योजना में २०० रु० महावार तक पाने वाले प्रत्येक श्रमिक को लाभ प्रदान करने की व्यवस्था की गई थी। योजना के लिये आवश्यक वित्त की पूर्ति श्रमिकों और सेवायोजकों के संयुक्त अशदानों द्वारा होती। श्रमिकों से प्रत्येक माह यह अशदान प्राप्त किया जायगा जिसके नमून करने की जिम्मेदारी सेवायोजका पर होगी। योजना से नकद लाभ किसी भी श्रमिक को उसी समय प्राप्त हो सकता था जब कि उसने छ माह तक अपना अशदान दिया हो। स्थायी श्रमिक को ६० दिन तक और अस्थायी श्रमिक को केवल ४५ दिन तक ही नकद लाभ प्राप्त होगा। अस्थायी (Casual) श्रमिक को केवल बिकित्ता सम्बन्धी सुविधाएँ ही प्राप्त होगी। औद्योगिक क्षेत्र जनमन्त्र के घनत्व के आधार पर चार वर्गों में विभाजित किये गये थे। हर क्षेत्र में बिकित्ता सम्बन्धी व्यवस्था अलग-अलग होगी।

भारत सरकार ने अभारकर योजना की व्यावहारिकता की जांच करने के लिये अन्तर्राष्ट्रीय श्रम सच के अधिकारी M Stack और R Rao को नियुक्त किया। इन लोगों ने योजना में कुछ संशोधन किये। संशोधित अभारकर योजना को सरकार ने स्वीकार करके सन् १९४८ में कर्मचारियों का सरकारी बीमा अधिनियम (Employees State Insurance Act) पास किया। इस प्रकार का अधिनियम पश्चिमी पूर्वी एशिया में पहला ही था। उल्लेख है कि हम इस अधिनियम के विषय में कुछ अनिये यह आवश्यक है कि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम विरोधों ने अभारकर योजना में जिन कारणों से संशोधन किये थे उनके विषय में कुछ बता दिया जाय।

इन विशेषताओं का विचार था कि प्रसव लाभ और श्रमिका के मुआवजे सम्बन्धी व्यवस्था को भी इस योजना में सम्मिलित कर लिया जाय। इन लोगों का यह भी विचार था कि इस योजना में दायीरग श्रमिका के साथ-साथ मानसिक श्रमिकों को भी लाभ प्रदान किये जायें और बीमा योजना को उन सारी शाखाओं को जिसमें बिकित्ता की आवश्यकता होती है एक साथ मिला देना चाहिए जैसे बीमारी प्रसव और चोटें। इसके अतिरिक्त इन्होंने इस बात पर भी जोर दिया कि राज्य को करो में प्राप्त आय से इस योजना के लिये आर्थिक सहायता देनी चाहिए। श्रमिकों को नकदी में जो लाभ प्रदान किये जायें वह पर्याप्त मात्रा में हो; कुटुम्ब को एक इकाई माना जायें और प्रत्येक सम्बन्धी जो नियम बनाय जायें वे साधारण और सरल होने चाहिये। इसी प्रकार ये लोग अभारकर की इस बात

से भी सहमत नहीं थे कि चिकित्सा सम्बन्धी सहायता के लिये एक स्वतन्त्र योजना बनाई जाये, क्योंकि ऐसी योजना को व्यावहारिक रूप देने में अनेकों कठिनाइयाँ उत्पन्न होगी, जैसे —

(अ) ऐसी योजना की सफलता के लिये यह आवश्यक है कि जो प्रमाण पत्र (certificate) दिये जायें वे सच्चे हों। यह काम स्वास्थ्य बीमा अधिकारी भली-भाँति कर सकते हैं क्योंकि सम्पूर्ण योजना पर ही उनका नियन्त्रण रहेगा।

(ब) स्वास्थ्य बीमा योजना में डाक्टरों से पर्याप्त चिकित्सा सेवाये प्राप्त की जा सकती है।

(स) किसी भी स्वतन्त्र स्वास्थ्य योजना में मानवता को वह महत्व नहीं दिया जाता जो स्वास्थ्य बीमा योजना में दिया जाता है। इसीलिये यह आवश्यक है कि स्वास्थ्य बीमा योजना राष्ट्रीय स्तर पर चलाई जाये।

(द) एक स्वतन्त्र स्वास्थ्य सेवा औद्योगिक बीमारियों का इलाज करने और रोकने में भी सफल नहीं होगी।

(ह) ऐसी योजना अप्रव्ययी भी होगी।

इन्हीं कारणों से भारत सरकार ने अडारकर द्वारा प्रस्तावित स्वतन्त्र चिकित्सा सहायता की योजना को स्वीकार नहीं किया और इन विशेषताओं की सिफारिशों के अनुसार अधिनियम बनाया।

**कर्मचारियों का सरकारी बीमा अधिनियम सन् १९४८**—इस अधिनियम के प्राचीन ६ अक्टूबर १९४८ को बीमा प्रमण्डल का उद्घाटन हुआ। इस प्रमण्डल की संचालक समिति के ३८ सदस्य हैं, जिसमें केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों, सेवायोजकों और मजदूरों के प्रतिनिधि हैं। इसमें भारतीय संसद और डाक्टरों के भी प्रतिनिधि हैं। प्रमण्डल का शासन प्रबन्ध एक स्थायी समिति करती है जिसके १३ सदस्य हैं जो ३८ सदस्यों में से चुने जाते हैं और इसमें मजदूरों और सेवायोजकों के प्रतिनिधियों की संख्या बराबर बराबर होती है। चिकित्सा सम्बन्धी सुविधायों का आयोजन करने और मलाह देने के लिये सन् १९४८ में डाक्टरों की एक चिकित्सालाय सभा बनाई गई थी जिसके २८ सदस्य हैं। केन्द्रीय सरकार को प्रमण्डल के हिसाब किताब की जानकारी तथा प्रमुख अधिकारियों को नियुक्त करने का पूरा अधिकार है। प्रमण्डल के शासन की पूरी जिम्मेदारी प्रमुख संचालक की है जिनकी सहायता के लिये ४ प्रमुख अधिकारी हैं। प्रमुख संचालक सम्पूर्ण शासन सम्बन्धी कार्यवाहियाँ प्रादेशिक तथा स्थानीय कार्यालयों द्वारा करता है। इस कार्य के लिये प्रादेशिक सलाहकार परिषद भी बनाये गये हैं जिसमें प्रान्तीय सरकार, मजदूरों और सेवायोजकों के प्रतिनिधि होते हैं।

अधिनियम से प्राप्त होने वाले लाभ—यह अधिनियम भारत के ४००) स्तरों से कम मासिक मजदूरी पाने वाले मजदूरों पर लागू होता है। यह उन सभी कारखानों पर लागू किया गया है जो साल भर चलते हैं, जिनमें शक्ति का प्रयोग होता है और जिनमें २० या २० से अधिक व्यक्ति कार्य करते हैं। यह योजना



अनिवार्य है और अधिनियम में ज्ञान वाले प्रत्येक व्यक्ति का बीमा अनिवार्य रूप से किया जायेगा। अधिनियम में यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि आवश्यकता होने पर सरकार इस अधिनियम को उन कारखानों पर भी लागू कर सकती है जो ज्ञान में कुछ ही महीने चलते हैं। सितम्बर सन् १९५१ में औद्योगिक मजदूरों को स्वास्थ्य एवं प्रीपिधि सम्बन्धी लाभ देने के लिये इस अधिनियम में संशोधन किये गये। प्रारम्भिक स्थिति में केवल स्वास्थ्य एवं चिकित्सा सम्बन्धी सुविधाएँ मजदूरों को दी जायेंगी। यह सुविधायें निम्न प्रकार हैं —

(अ) चिकित्सा तथा प्रीपिधि और स्वास्थ्य सम्बन्धी अन्य सुविधायें।

(ब) औद्योगिक मजदूरों के स्वास्थ्य के सम्बन्ध में उचित जानकारी प्राप्त करने के लिये जासूसीय व्यवस्था की जायेगी जिसका कर्तव्य सरकार का ज्ञान मजदूरों के स्वास्थ्य की ओर आकर्षित करना तथा उसकी सुधारने के लिये आवश्यक सलाह देना होगा। संशोधित योजना के अनुसार एक बीमा कोष बनेगा। सम्पूर्ण योजना लागू होने पर मजदूरों और सेवायोजकों इत्यादि के चन्दे से मिलकर जो भाग प्राप्त होगी उसकी वार्षिक राशि २०५ करोड़ रुपये होगी। मजदूरों और सेवायोजकों से प्राप्त असद्वाना के अतिरिक्त केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों, स्थानीय मन्त्रालयों या किसी व्यक्ति या मन्त्रालय ने प्राप्त होने वाले दान या आर्थिक सहायता आदि भी इस कोष में सम्मिलित कर दिये जायेंगे। राज्य सरकारें भी इस योजना में वित्तीय सहायता देंगी और बीमित व्यक्तियों की चिकित्सा सम्बन्धी खर्चों में इनका अनुपात  $\frac{1}{3}$  होगा। इन खर्चों का  $\frac{2}{3}$  भाग केन्द्रीय सरकार पूरा करेगी। केन्द्रीय सरकार ने यहाँ तक कह दिया है कि यदि प्रांतीय सरकार चाहे तो केन्द्रीय सरकार उनको  $\frac{2}{3}$  भाग की पूर्ति के लिये भी ऋण प्रदान कर सकती है।

अधिनियम पूरा लागू होने पर औद्योगिक मजदूरों को निम्न सुविधायें मिलेंगी —

सुविधाएँ	समय	लाभ की दर
१ बीमारी सम्बन्धी सुविधाएँ	प्रत्येक वर्ष में ८ सप्ताह तक	साप्ताहिक मजदूरी का $\frac{1}{3}$ अथवा १२ प्रतिशत।
२ प्रसव सम्बन्धी सुविधाएँ	१२ सप्ताह तक	१२ प्रतिशत प्रतिदिन की दर से अथवा बीमारी सम्बन्धी सुविधाओं की दर से (जो भी अधिक हो)।

मुविधायें	समय	लाभ की दर
<p>३. अयोग्य मजदूरों के लिये मुविधाएँ</p> <p>(अ) स्थायी अयोग्यता की दशा में</p> <p>(i) मपूर्ण क्षति के लिये</p> <p>(ii) आंशिक अयोग्यता के लिये</p> <p>(ब) अस्थायी अयोग्यता के लिये</p> <p>४. मजदूरों के निर्भर कर्त्ताओं के लिये</p>	<p>आजीवन</p> <p>उस दशा में Workmen's Compensation Act के अनुसार</p> <p>अयोग्यता जब तक रहे तब तक</p> <p>(i) मजदूर पर निर्भर कर्त्ता विधवा स्त्री के लिये उसकी मृत्यु तक अथवा पुनर्विवाह की अवधि तक ।</p> <p>(ii) उसके वैधानिक उत्तराधिकारी के लिये १४ वर्ष की आयु तक और यदि वह पढ़ रहा है तो १८ वर्ष की आयु तक ।</p> <p>(iii) मृतक की वैधानिक लड़की के लिये १५ वर्ष की आयु तक या विवाह होने तक (जो भी कम हो) और यदि वह शिक्षा पा रही है तो १७ वर्ष की आयु तक ।</p> <p>मजदूरों के ठीक न होने तक ।</p>	<p>साप्ताहिक मजदूरी का <math>\frac{1}{3}</math> अथ ।</p> <p>Workmen's Compensation Act के अनुसार ।</p> <p>साप्ताहिक मजदूरी का <math>\frac{1}{3}</math> भाग ।</p> <p>(i) उसकी मजदूरी के <math>\frac{2}{3}</math> की दर से यदि दो विधवाएँ हैं तो इस दर का आधा आधा ।</p> <p>(ii) मृतक की मजदूरी के <math>\frac{1}{3}</math> भाग की दर से प्रत्येक उत्तराधिकारी को ।</p> <p>(iii) मृतक की मजदूरी का <math>\frac{1}{3}</math> की दर से प्रत्येक बेटे को ।</p>
<p>५. औपधि एवं चिकित्सा सम्बन्धी सविधाएँ</p>	<p>मजदूरों के ठीक न होने तक ।</p>	<p>साधारण औपधालयों की मुविधा मिलेगी ।</p>

**अर्थ-प्रबन्ध**—जैसा कि बताया चुके हैं इन मुविधाया पर जो खर्चा होगा उसकी व्यवस्था के लिए केन्द्रीय तथा प्रांतीय सरकारों से प्राप्त सहायता, वार्षिक सहायता, मजदूरी और सेवायोजकों के चन्दों को जमा करने कमचारियों का सरकारी बीमा-कोष स्थापित किया गया है। प्रत्येक वर्ष जो आय प्राप्त होगी वह इसी कोष में जमा होती जायेगी। मजदूरों को चन्द देने के लिए उनका विभाजन ८ वर्गों में किया गया है। मजदूरों और सेवायोजकों की दरें निम्न प्रकार हैं—

मजदूरी की दर	मजदूरों का चन्दा	सेवायोजकों का चन्दा	योग
१ दैनिक मजदूरी	—	०—७—०	०—७—०
२ " " १) से १॥) तक	०—२—०	०—७—०	०—९—०
३ " " १॥) से २) तक	०—४—०	०—८—०	०—१२—०
४ " " २) से ३) तक	०—६—०	०—१२—०	१—२—०
५ " " ३) से ४) तक	०—८—०	१—०—०	१—८—०
६ " " ४) से ५) तक	०—११—०	१—६—०	२—१—०
७ " " ५) से ६) तक	०—१५—०	१—१४—०	२—१३—०
८ " " ६) से अधिक किन्तु ४००) मासिक से कम }	१—४—०	२—८—०	३—१२—०

सन् १९४१ के गणोचन के अनुसार सभी सेवायोजकों को अपने कारखानों में जाते वाली कुल मजदूरी का ०.७५% की दर से चन्दा देना पड़ता है। जिन कारखानों में मुविधायें प्रदान की जा रही हैं वहां व सेवायोजकों के लिए चन्दों की दर सम्पूर्ण मजदूरी का १.२४% है। सेवायोजकों की बीमा योजना वाले क्षेत्रों में मजदूर भ्रष्टाचार अधिनियम तथा प्रत्येक लाभ अधिनियम के अन्तर्गत सुविधायें देने की आवश्यकता नहीं है। इसलिए उनका चन्दा की दर ३% अधिक है। बीमित व्यक्तियों व कुटुम्ब व सदस्यों को बिक्रिया लाभ प्राप्त होने के बाद विशेष असादानों की दर उन क्षेत्रों में जहाँ योजना लागू नहीं हुई है ०.७५% से बढ़कर १.७५% हो गई है और योजना वाले क्षेत्रों में १.२५% से १.४% हो गई है।

अधिनियम में बीमारी और प्रमथ लाभों को प्राप्त करने के सम्बन्ध में कुछ शर्तें भी लागू की गई हैं। यदि बीमित व्यक्ति ने लगातार २६ सप्ताह तक (इस काल को असादान काल कहा गया है) अपना असादान दिया है तो उसके बाद के २६ सप्ताह तक (जिनको लाभकाल कहा गया है) बीमारी या प्रमथ लाभ प्राप्त होगा। अयोग्यता, निर्भरकरता तथा औपिधि लाभ के सम्बन्ध में ऐसी कोई बात नहीं है। आजकल यह योजना ५८ केन्द्रों में चल रही है और लगभग १२ लाख मजदूरों को लाभ प्रदान कर रही है।

योजना को कार्यान्वित करने में कुछ कठिनाइयाँ ऐसी उपस्थित हुई हैं जिनके

कारण योजना की प्रगति कोई विशेष नहीं हो पाई है। सेवायोजकों ने इस सम्बन्ध में अपनी आपत्ति दिखाई है, क्योंकि एक तो उनके खर्च बहुत अधिक बढ़ गए हैं, दूसरे उनको अधिक से चन्दा वसूल करने में (जिसकी जिम्मेदारी उन्हीं पर है) बहुत कठिनाइयाँ हुई हैं। अधिक भी इस योजना से सन्तुष्ट नहीं हैं। उनकी अग्रगण्य की पहला कारण तो यह है कि वह चाहते हैं कि योजना के लाभ उनके कुटुम्ब के सदस्यों को भी प्राप्त हो, जो आरम्भ में सम्भव नहीं था परन्तु अभी हाल में ही यह सुविधा प्रदान कर दी गई है। दूसरा कारण यह है कि मजदूर चाहते हैं कि उनके अधिक अच्छे अस्पतालों की सुविधा प्राप्त हो और प्रमण्डल अपने अस्पताल खुद खोलें। तीसरे, मजदूरों का यह भी कहना है कि जो प्रगतिशील सेवायोजक उच्च प्रकार की चिकित्सा सेवाएँ प्रदान कर रहे हैं, योजना चालू होने के बाद उनमें कोई कमी नहीं होनी चाहिये। उनका यह भी कहना है कि प्रमण्डल के प्रबन्ध में उनका और अधिक प्रतिनिधित्व होता चाहिए। इस योजना को सफल बनाने में कई प्रकार की अड़चनेँ आई हैं जैसे, चिकित्सकों का अभाव, दफ्तरो और दवाईखाना (Dispensaries) आदि के लिए स्थानों का अभाव। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारों ने भी यह शिकायत की है कि चिकित्सा सम्बन्धी खर्चों का जो भाग उनको देना पड़ता है बहुत अधिक है।

**मजदूरों का मूलावकाश अधिनियम (Workmen's Compensation Act)**—औद्योगिक उत्पादन में मशीनों और शक्ति के बढ़ते हुए प्रयोग के साथ-साथ औद्योगिक चोटों और दुर्घटनाओं की संख्या दिन-प्रतिदिन बढ़ती जा रही है। आजकाल इन दुर्घटनाओं के परिणाम बहुत ही घातक होने हैं। कभी मनुष्य की मृत्यु हो जाती है और कभी मजदूर, हाथ या पाँव बटने से अपाहिज हो जाता है। इन सब चोटों का प्रभाव केवल मजदूर के जीवन पर ही नहीं पड़ता बल्कि उसके परिवार के सदस्य, जो उस पर रोटी कपड़े के लिए आश्रित रहते हैं, भी उसके साथ-साथ भग्न हैं और अपाहिज होते हैं। पाश्चात्य देशों में मशीनों का उपयोग अपनी चरम सीमा पर होने के कारण, वहाँ के उद्योगपतियों ने बहुत पहले ही समस्या की विपत्ति का समझकर इन दुर्घटनाओं से मजदूर और उसके परिवार के सदस्यों का होने वाली क्षति की पूर्ति करने की व्यवस्था आरम्भ कर दी थी। परन्तु भारत में सन् १९२३ से पहले इस प्रकार की व्यवस्था नहीं थी। इसके मुख्य दो कारण थे—एक तो भारत में कारखानों की संख्या अपेक्षाकृत सीमित थी और अधिकतर वस्तुओं का उत्पादन छोटे पैमाने पर बिना मशीनों की सहायता के किया जाता था। मशीनों की बनी हुई वस्तुओं अधिकतर विदेशों से आयात किया जाता था। इस प्रकार दुर्घटनाओं की संख्या बहुत कम थी। दूसरा कारण यह था कि विदेशी सरकार का भारत पर आधिपत्य था जिसका मुख्य उद्देश्य विदेशियों के हित को अग्रसर करना था। अधिकतर उद्योगपति विदेशी ही थे और इस प्रकार की व्यवस्था उनके हित में नहीं थी। इसके अतिरिक्त सरकार की नीति उन वर्गों या सर्वप्रथम पंजीपतियों के पक्ष में ही हम्रा करती थी। इनलिए सन् १९२३ से पहले भारत में इस समस्या की ओर ध्यान नहीं दिया गया

या । गतवर्षों में औद्योगिक दुर्घटनाओं की संख्या औद्योगीकरण की प्रगति के साथ २ भारत में भी बहुत अधिक हो गई है । यद्यपि विभिन्न फौद्री अधिनियमों में विभिन्न प्रकार की सुरक्षा सम्बन्धी विधियाँ जैसे मशीनों के चारों ओर घेरो की व्यवस्था आग बुझाने वाले यन्त्रों आदि की व्यवस्था अवश्य की गई है फिर भी मजदूरों की लापरवाही और अपर्याप्त सुरक्षा सम्बन्धी व्यवस्था के कारण ऐसी दुर्घटनाएँ दिन प्रतिदिन होती हैं । इसीलिए भारत में भी अन्य विदेशों की भाँति इसकी उचित व्यवस्था होनी चाहिए और थमिकों को चोटों के लिए उचित मुआवजा मिलना चाहिए । यह ध्यान रहे कि यह सहायता किसी भी प्रकार से दान के रूप में नहीं दी जानी चाहिए । यह मनुष्यता के माने और आर्थिक दृष्टिकोण में भी न्याय-प्रसंगिक है । इसके अतिरिक्त ऐसी सहायता से यह भी स्पष्ट हो जाता है कि मनुष्य के जीवन का कुछ मूल्य होता है और साथ ही साथ मजदूर को भी यह आभास होने लगे कि उनका जीवन सुरक्षित है, उनकी कार्यक्षमता में वृद्धि होती है और वह अपने काम को तन मन धन से करता है । यही नहीं बल्कि ऐसी व्यवस्था कारखानों के मालिकों को सतक बनाती है, उनको सचेत करती है कि वे दुर्घटनाओं के विरुद्ध उचित प्रबंध करें और मजदूरों को उचित औद्योगिक सहायता की व्यवस्था करें । ऐसी व्यवस्था में इन बातों का कोई प्रभाव नहीं पड़ता कि कारखाना छोटा है या बड़ा, खतरा कम है या अधिक, मजदूर कम मजदूरी पाते हैं या अधिक मजदूरी पाते हैं या अधिक, भारीकाम थम है या मानसिक थम और मजदूर व्यवसायिक बीमारी से पीड़ित है या औद्योगिक चोट से ।

यद्यपि सन् १८८४ में थमिकों के मुआवजों की बात उठाई गई थी परन्तु सन् १९२३ से पहले यह सम्भव न हो सका कि मजदूर को कार्य करने की अवधि में लगने वाली चोटों के विरुद्ध मुआवजा मिल सके । थमिकों का मुआवजा अधिनियम में केवल उन चोटों के विरुद्ध व्यवस्था की गई है जो काम करने की अवधि में लगती हैं और व्यवसायिक बीमारियों और मृत्यु के विरुद्ध भी थमिकों को मुआवजा देने की व्यवस्था की गई है । यदि कोई चोट थमिका की लापरवाही या नशे में होन के कारण लगती है तो कारखाने के मालिकों को मुआवजा देने के लिये बाध्य नहीं किया जा सकता । यदि किसी मजदूर की चोट सात या सात दिन के अन्दर ही अन्दर ठीक हो जाती है तो भी मजदूर को कोई मुआवजा नहीं मिलेगा ।

मुआवजों की राशि इस बात पर निर्भर करती है कि मजदूर को किस प्रकार की चोट लगी है और उसकी औसत माहवारी मजदूरी कितनी है । अधिनियम में चोटें तीन प्रकार की बताई गई हैं — ऐसी चोटें जिनसे मृत्यु हो जाय, दूसरी वे चोटें जिनसे स्थायी अयोग्यता उत्पन्न हो जाय और तीसरी वे चोटें हैं जिनसे स्थायी अयोग्यता उत्पन्न हो । बालिग व्यक्ति की मृत्यु पर यदि उसकी आय १० रु० माहवार में कम है तो उसको ५०० रु० और यदि उसकी आय ३०० रु० प्रति माह से अधिक है तो ४,५०० रु० का मुआवजा दिया जाएगा । इस प्रकार मुआवजों की दर बालिग व्यक्तियों की मृत्यु के सम्बन्ध में ५०० रु० से ४,५०० रु० तक है ।

इसी प्रकार वालिग व्यक्तियों को स्थायी रूप से अपाहिज हो जाने पर मुद्रावज्र की दर मजदूरी के अनुसार ७०० रु० से ६,३०० रु० तक होती है। नावालिगों के सम्बन्ध में मुद्रावज्र की दर मृत्यु होने पर २०० रु० है और पूर्णतः अपाहिज हो जाने पर १२,०० रु० है। अस्थायी अपाहिजता के लिये वालिगों और नावालिगों के सम्बन्ध में, १० रु० माहवार से कम मजदूरी पाने वालों के लिये मुद्रावज्रा केवल आधे महीने की मजदूरी होगी और १०० रु० से अधिक पाने वालों के लिये ३० रु० होगी। इस प्रकार अस्थायी अपाहिजता में मुद्रावज्रा की अधिकतम दर ३० रु० है और यह मुद्रावज्रा चोट लगने के सात दिन बाद आरम्भ होता है और अधिक से अधिक ५ वर्षों तक दिया जा सकता है। अधिनियम में इस बात की भी व्यवस्था की गई है कि मजदूर की मृत्यु के बाद उस पर निर्भर करने वाले व्यक्तियों को मुद्रावज्रा दिया जाये। ऐसे निर्भरकर्त्ताओं को दो भागों में बाँट दिया गया है—पहले वे लोग जिनको सबूत देने की कोई आवश्यकता नहीं होती कि वे मृतक पर आश्रित थे और दूसरे वे जिन्हें इस बात का सबूत देना पड़ता है कि वे मृतक पर आश्रित थे। पहले वर्ग के अन्तर्गत विधवा, नावालिग बेटा, अविवाहित बेटी और विधवा माता है और दूसरे वर्ग में एक रजुधा, नावालिग भाई और पिता सम्मिलित है।

इस अधिनियम में १९२३ के बाद १९२६, १९२९, १९३३, १९३७, १९३८, १९३९, १९४२ और १९४६ में संशोधन हुये हैं। नियम का कार्यक्षेत्र निम्न प्रकार है :—

(अ) यह अधिनियम उन सभी श्रमिकों पर लागू होता है जो रेलों, कारखानों और खानों में काम करते हैं। क्लर्कों, प्रशासन सम्बन्धी सेवाओं (Administrative Services), में काम करने वाले, फौजी अफसर, आकस्मिक मजदूरों (Casual Workers) या अन्य प्रकार के व्यक्तियों जिनका माहवारी वेतन ४०० रुपये से अधिक है उनको इस अधिनियम के अन्तर्गत कोई लाभ प्राप्त नहीं होगा।

(आ) यद्यपि राज्य सरकारों को इस बात का अधिकार है कि वे अन्य प्रकार के श्रमिकों पर भी यह नियम लागू कर सकती हैं परन्तु साधारणतया उन्हीं मजदूरों पर लागू होता है जो सुगठित उद्योगों (Organised Industries) में काम करते हैं।

(इ) जिन श्रमिकों को अयोग्यता या निर्भरकर्त्ताओं के लाभ वर्गशायियों की सरकारी बीमा योजना के अन्तर्गत प्राप्त हो चुके हैं उनको इस नियम के अन्तर्गत कोई भी सहायता प्राप्त न होगी।

(ई) जम्मू और काश्मीर को छोड़कर यह अधिनियम भारत के प्रत्येक क्षेत्र में लागू होता है।

(उ) मुद्रावज्रा केवल उती समय दिया जाता है जबकि चोट ठाम करते समय लगी है और जबकि अयोग्यता की अवधि सात दिन से अधिक होती है।

को दूर करने के लिये धर्म सघों को चाहिए कि वे मजदूरों की शिक्षा का प्रबन्ध करें और सभासदों का आयोजन करके उनको अधिनियम का पूर्ण ज्ञान करावें। यदि धर्म सघ ऐसा नहीं करते तो सरकार को इस ओर पूर्ण ध्यान देना चाहिए। सरकार या धर्म सघों को चाहिए कि वे मजदूरों को मुफ्त कानूनी सलाह देने का प्रबन्ध करें। जो कुछ खर्चा हो वह राज्य सरकार द्वारा पूरा किया जाय। यह भी आवश्यक है कि अधिनियम का कार्य प्रबन्ध अधिक मरल और साधारण कर दिया जाय। अधिनियम में यह भी मनोवदन किया जाय कि मुद्रावज्र सम्बन्धी प्रार्थना पत्र मिल मानिका को न देकर धर्म कमिश्नर (Labour Commissioner) को दिए जाय। इसके अतिरिक्त मुद्रावज्र की राशि में भी वृद्धि की जाए और उसका निर्धारण प्रत्येक समय के लिये समान रूप से नहीं होना चाहिए। आजकल जबकि मूल्य इतने बढ़ गए हैं और जबकि रहन-सहन इतना खर्चीला हो गया है यह आवश्यक है कि मुद्रावज्र की राशि भी उसी अनुपात में बढ़ा दी जाय जिस अनुपात में सामान्य मूल्य स्तर में वृद्धि हुई है।

कभी-कभी ऐसा भी होता है कि उद्योगपतियों के दिवालियों हो जाने पर मजदूरों को मुद्रावज्र की राशि नहीं मिल पाती है और कभी-कभी ऐसा भी हुआ है कि मालिकों ने मुद्रावज्र देन में भ्रान्तावली की है। इन कठिनाइयों को दूर करने के लिये सेवायोजकों की विभिन्न संस्थाओं ने इस बात पर जोर दिया है कि सेवायोजकों के मुद्रावज्र के भुगतान करने की जिम्मेदारी के विरुद्ध भी बीमा किया जाये और कुछ सेवायोजकों ने इसे आरम्भ भी कर दिया है। ऐसी योजना के बहुत से लाभ हैं। प्रथम, सेवायोजक निश्चित हो जाता है और उसको यह फिकर नहीं रहती है कि उसे मुद्रावज्र देना पड़ेगा और इसलिये वे मजदूरों से होच भी नहीं करने और यह प्रयत्न करते हैं कि मजदूरों को पूरा मुद्रावज्र मिल जाय। इस प्रकार मजदूरों और मालिकों के बीच उत्पन्न होने वाले झगड़े भी कम हो जायेंगे। मजदूर भी निश्चित हो जाते हैं कि उनकी मुद्रावज्र मिल जायेगी। इसीलिये राज्य सरकार, धर्म जांच समिति और सेवायोजकों के मण्डलों ने यह प्रस्ताव दिया है कि सेवायोजकों के मुद्रावज्र भुगतान करने की जिम्मेदारी का बीमा अनिवार्य कर दिया जाय। कर्मचारियों के सरकारी बीमा अधिनियम (Employees State Insurance Act) में इस बात का प्रबन्ध भी कर दिया गया है जिसके अनुसार मुद्रावज्र देने की जिम्मेदारी प्रमण्डल की है सेवायोजकों की नहीं। फिर यह अधिनियम तो केवल उनी समय तक के लिये है जब तक कि स्वास्थ्य बीमा योजना सम्पूर्ण भारत में लागू नहीं होती। कर्मचारियों के सरकारी बीमा अधिनियम के सारे देश में लागू होते ही इन अधिनियम का कोई महत्व नहीं रहगा।

**प्रसव लाभ सम्बन्धी व्यवस्था**—भारत जैसे विपन्न देश में जहाँ स्त्रियाँ की मृत्यु दर इतनी ऊँची है, जहाँ कि स्त्रियाँ निर्धन और अज्ञानी हैं, जहाँ उनको प्रसव काल में उचित चिकित्सा सम्बन्धी सुविधाएँ और श्रौणधि प्राप्त नहीं होती और जिसके कारण ही मृत्यु दर इतनी ऊँची है, यदि स्त्रियों को प्रसव काल में उचित

सुविधाएँ न दी गईं तो देश का भविष्य यथिन उज्ज्वल प्रतीत नहीं होता। तब माता ही का धिगु स्वस्थ होता है और शिशु के स्वस्थ होने के लिये यह आवश्यक है कि माताओं के स्वास्थ्य का प्रभव ज्ञान में ध्यान रखा जाय। उनसे कोई काम न लिया जाय अच्छा भोजन दिया जाय और जिन अधिविधियों की जायें। भारत में इस सम्बन्ध में कोई ऐसी व्यवस्था नहीं है जो सम्पूर्ण देश की स्त्रियों के सम्बन्ध में लागू हो। लगभग प्रत्येक प्रान्त में ही इस सम्बन्ध में अधिनियम बनाये गये हैं परन्तु औद्योगिकरण और आर्थिक नियोजन की प्रगति में यह आवश्यक हो गया है कि इस सम्बन्ध में सम्पूर्ण देश के लिये एक अधिनियम बनाया जाय।

यह प्रथम, बर्म्सई में सन् १९०६ में प्रमथनाय अधिनियम (Maternity Benefit Act) बनाया गया था। उत्तरप्रान्त में सन् १९३० में, मद्रास में सन् १९३४ में, उत्तर प्रदेश में सन् १९३८ में, बंगाल में सन् १९३६ में, पंजाब में सन् १९४३ में आसाम में सन् १९४४, बिहार में सन् १९४५ और उड़ीसा में सन् १९४३ में इसी प्रकार के अधिनियम बनाये गये। इन अधिनियमों में समय समय पर संशोधन होते रहे हैं। यह ध्यान रहे कि सब राज्यों में यद्यपि घट्टर एक ही है परन्तु अधिनियमों की शर्तें और लाभ की मात्रा एक दूसरे से भिन्न हैं। प्रत्येक मजदूर को लाभ प्राप्त करने योग्य होने के लिये, यह आवश्यक है कि एक निश्चित अवधि के लिये नौकरी प्रत्यक्ष कर सकती हो। यह अवधि हर राज्य में भिन्न भिन्न है, जैसे, आसाम में १५० दिन, बिहार, उत्तर प्रदेश में ६ माह, राजस्थान ७ माह, आंध्र में २४० दिन इत्यादि। इसी प्रकार लाभ काल भी कहीं ७ सप्ताह और कहीं १२ सप्ताह है। लाभ की राशि भी ८ आना प्रतिदिन से १२ आने प्रतिदिन तक है।

केन्द्रीय सरकार ने केवल ज्ञान उद्योग में काम करने वाली स्त्रियों के लिये प्रसव अधिनियम बनाया है। पश्चिमी बंगाल में काम के खेतों में काम करने वाली स्त्रियों के लिये भ्रम्य उद्योगों की अपेक्षा मिलकून ही प्रसव नियम है। कुछ राज्यों में प्रसव अधिनियम तारे प्रवर्णित उद्योगों के लिये ही बनाया गया है और कुछ राज्यों में केवल कारहूयामी उद्योगों के लिये ही बनाया गया है। इसमें कोई संदेह नहीं कि इन अधिनियमों में देश की स्त्री श्रमिकों को बहुत लाभ पहुँचा है। केन्द्रीय सरकार ने ज्ञान उद्योग प्रसव लाभ अधिनियम जो सन् १९४१ में बना था, उसके प्रतिरिका की और अधिनियमों द्वारा प्रसव लाभ की व्यवस्था कर रही है मर्याद परम्पारियों का सरकारी बीमा अधिनियम सन् १९४८ और बागों में काम करने वाले श्रमिकों का अधिनियम सन् १९४१। परन्तु इन सब अधिनियमों में प्रसव बहुत सी है। प्रथम, इन अधिनियमों में एकरूपता नहीं है। दूसरे, इन अधिनियमों के अन्तर्गत विनिश्चय की नीति व्यवस्था नहीं की गई है, केवल नकद लाभ ही दे दिया जाता है। तीसरे, बहुतों श्रमिकों को यह लाभ प्रदान भी नहीं किया जाते हैं। चतुर्थ और बंगाल में कोई व्यवस्था इस बात की नहीं की गई है कि सेवायोजक स्त्रियों को नौकरी से प्रसव न करें। अक्सर यह होता है कि जैसे ही सेवा योजकों की गर्भ के



चिन्ह दृष्टिगोचर होते हैं बंसे ही वे स्त्रियों को अलग कर देते हैं। ऐसी व्यवस्था केवल मद्रास और बंगाल में ही की गई है। हमारे यहाँ की स्त्रियाँ शर्म के कारण भी अपने अधिकार से लाभ नहीं उठाती। कभी डर के कारण और कभी अज्ञानता के कारण भी स्त्रियों को यह लाभ प्राप्त नहीं हो पाता। इसी कारण शाही आयोग ने यह प्रस्ताव दिया था कि इन अधिनियमों के कुशलकार्य संचालन और प्रबन्ध के लिये स्त्री-फैक्ट्री निरीक्षक नियुक्त किये जाएँ। परन्तु अभी तक अधिकांश राज्यों में इन ओर कोई ध्यान नहीं दिया गया है। अम-आच समिति की सिफारिश थी कि प्रत्येक श्रमिक को शिशु-जन्म के छ माह पहले तथा छ. माह बाद तक स्त्री को प्रसव लाभ मिलने चाहिये। यह सिफारिश वर्मचारियों के सरकारी बीमा अधिनियम में स्वीकार करली गई है और इसकी व्यवस्था भी हो गई है।

**बेकारी बीमा**—भारत में बेकारी के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करने के लिये भी कुछ प्रयत्न किये गये हैं। आजकल औद्योगिक जगत में प्रतियोगिता अपनी चरम सीमा पर होने के कारण उत्पत्ति के क्षेत्र में नित नये सुधार किये जाने लगे हैं। नई नई मशीनों का आविष्कार होता जा रहा है और बिजलीकरण तथा अभिनवीकरण की योजनाओं के कारण श्रमिकों के बेकार होने का भय दिन प्रतिदिन बढ़ता ही जा रहा है। हम सभी जानते हैं कि व्यक्तियों की दशा इतनी बुरी रहती है और वे इतने अष्टागस्त रहते हैं कि यदि उनकी मौकरी प्रकस्मात् ही छूट जाय तो उनके पास इतना भी नहीं होता कि वे दो समय पेट भर के खा भी लें। वैसे ही बेकारी सबसे अधिक कठोर होती है। बेकारी केवल व्यक्ति विशेष को पगु नहीं बना देती बल्कि सारे समाज को ही इसके बुरे परिणाम भुगतने पड़ते हैं। बीमारियाँ, भुखमरी, पागलपन, चोरियाँ, सारी ही सामाजिक बीमारियाँ बेकारी से ही उत्पन्न होती हैं। यद्यपि संसार के बहुत से देशों में यदी काल के पश्चात् ही बेकारी निवारण सम्बन्धी योजनाएँ चालू की जा चुकी थी फिर भी भारत में अभी तक इस ओर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया गया है। ऐसी योजना न बन पाने का एक कारण यह हो सकता है कि क्योंकि ऐसी योजना के लिये बहुत अधिक धन की आवश्यकता होगी और हमारी सरकार के पास इतना धन नहीं है। वास्तव में भारत में बेकारी बीमा के लिये एक समुचित योजना को निर्मित करना कोई हँसी खेल नहीं। यह सच है, परन्तु फिर भी आरम्भ में केवल औद्योगिक श्रमिकों के लिये ही एक छोटी सी योजना बनाई जा सकती है। अन्तराष्ट्रीय श्रम सच के सन् १९३४ के अधिवेशन के अनुसार बेकारी बीमा योजनाएँ लगभग सारे ही देशों में बन जानी चाहिये थी परन्तु ऐसी योजनाएँ संयुक्त राज्य अमेरिका, ग्रेट ब्रिटेन, दक्षिणी अफ्रीका, न्यूजीलैण्ड, नार्वे, इटली, कनाडा आदि देशों में चालू हुई हैं, और इन देशों में बेकारी बीमा दो अतिचार्य कर दिया गया है।

भारत में सन् १९४५ में एक राष्ट्रीय रोजगार सेवा (National Employment Service) स्थापित की गई थी, जिसके आधीन देश में बहुत से रोजगार दफ्तर (Employment Exchange) स्थापित कर दिये गये हैं। जिनका काम व्यक्तियों

में दिना गम था। यह मुकाव समझौता बोर्ड (Conciliation Board) ने केवल खान उद्योग के लिए दिया था और यह सिफारिश की थी कि खान उद्योग में काम करने वाले मजदूरों के चार महीने के आधारभूत वेतन के बराबर बोनस देकर प्रावधान कोष स्थापित किया जाय। सरकार ने यह स्वीकार करते हुए सन् १९४८ में कोयला उद्योग प्रावधान कोष और बोनस योजना अधिनियम बनाया। लगभग प्रत्येक व्यक्ति को ही अपने जीवन में ऐसे अवसर अवश्य ही प्राप्त होते हैं जब कि अकस्मात् ही उनको कोई न कोई खर्चा करना पड़ जाता है। उपरोक्त अधिनियम में ऐसे खर्चों और बुझाये तथा अन्य अयोग्यताओं के विरुद्ध व्यवस्था की गई है। यह अधिनियम केवल कोयला उद्योग में उन मजदूरों पर लागू होता है जिनकी मासिक मजदूरी ३००) रुपए से कम है। इन मजदूरों में माली, भूमी तथा घरेलू नौकर, मरकरी रेला में काम करने वाले मजदूर और ईंटों के भट्टों पर काम करने वाले मजदूरों को इस योजना का लाभ प्राप्त नहीं होता। यह लाभ उन्ही समय प्राप्त होता है जब कि किसी श्रमिक ने एक निश्चित काल तक उद्योग में काम कर लिया हो। यह काल भलग-भलग राज्यों में भलग-भलग है। मजदूरों को अपनी आधारभूत मजदूरी, महीगाई भत्ता और भोजन छूटों आदि का ६३% चन्दे के रूप में देना होता है। इतनी ही राशि सेवानोजक भी देता है। ३० जून सन् १९५६ तक इस कोष में ६३ करोड़ रुपया जमा हो गया था। श्रमिकों को अपने चन्दे पर ३५% ब्याज भी मिलता है। कोष का प्रबन्ध, श्रमिकों और सेवायोजकों, केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के प्रतिनिधियों द्वारा बनाये गए एक बोर्ड के द्वारा किया जाता है।

सन् १९५२ में श्रमिकों की प्रावधान कोष योजना बनाई गई और एक अधिनियम पास किया गया जो १ नवम्बर सन् १९५२ से लागू हुआ। आरम्भ में यह केवल उन बड़े-बड़े उद्योगों जैसे, सीमेन्ट, तिग्रेट, इजीनियरी, लोहा और स्पात, कलाख और कपड़ा जिनमें ५० या ५० से अधिक व्यक्ति काम करते हों, लागू किया गया था। केन्द्रीय-सरकार को यह अधिकार है कि यदि वह उचित समझे तो इस अधिनियम के क्षेत्र में उन कारखानों को भी ला सकती है जिनमें ५० से कम व्यक्ति भी काम कर रहे हों। सन् १९५६ के एक सशोधन के अनुसार वह कारखाने भी इस क्षेत्र में सम्मिलित किये जा सकते हैं जो फ़ैक्टरी नहीं समझे जाते। नये स्थित कारखानों तीन वर्ष तक इस अधिनियम के क्षेत्रों में नहीं आ सकते। मई सन् १९५८ के एक सशोधन के अनुसार अब वे कारखाने भी नियम के अन्तर्गत आ गये हैं जो सरकार द्वारा चलाये जा रहे हैं। सन् १९५६ में इस अधिनियम के अन्तर्गत दिमासलाई, चीनी, चाय, कॉच, तेल, रसायन पदार्थ, छपेसालो तथा समाचार पत्रों को भी इसमें शामिल कर लिया गया। सन् १९५७ में खनिज तेल उद्योग, रबर, चाय, कहवा, इलायची और काली मिर्च के महीने भी शामिल कर लिये गये हैं। ३१ मार्च सन् १९५८ के अन्त तक यह अधिनियम ६,५२४ कारखानों पर लागू हो चुका था जिनमें २६ ५६ लाख मजदूर आते थे और जिनमें से २४ १२ लाख मजदूर लाभ प्राप्त कर रहे थे। इस कोष में प्रति माह २ ४७ करोड़ रुपये इकट्ठे हो रहे हैं और इसकी कुल

करोड़ों कृषिक मजदूरों के लिये भी कोई व्यवस्था नहीं हुई है। भारत में अन्य देशों की भाँति सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था उस समय तक सम्भव नहीं है, जब तक कि देश की अर्थ-व्यवस्था कृषिक से औद्योगिक नहीं हो जाती, जब तक देश में पूर्ण शिक्षा की स्थिति स्थापित नहीं होती और जब तक देश एक विकसित देश नहीं हो जाता। यह सब कुछ सच है परन्तु क्या यह भी सच है कि जितने औद्योगिक श्रमिकों को सामाजिक सुरक्षा की सुविधायें दी जा रही हैं, वे पर्याप्त हैं और उनमें सुधार या उन्नति के लिये अब कोई स्थान नहीं है? हम जानते हैं कि स्थिति ऐसी नहीं है। यदि हमें देश का औद्योगिक विकास करना है तो हमें स्वस्थ और कुशल श्रमिकों को जन्म देना होगा। इसका उत्तरदायित्व नारे समाज पर है, सरकार पर नहीं। हम में से प्रत्येक नागरिक को इस ओर ध्यान देना चाहिये। पत्नी व्यवसायों, व्यापारियों और उद्योगपतियों को ऐसी व्यवस्था अपनी ओर से करनी चाहिये और सरकार को उन क्षेत्रों या दिशाओं में व्यवस्था करनी चाहिये जहाँ किसी एक व्यक्ति के बस के बाहर का काम है। श्रमिकों को प्रश्रय से अभी मुक्त ही रखना चाहिये। यदि सारे श्रमिकों के लिये यह सम्भव न हो तो कम से कम ३००) ६० माहवार से कम पाने वालों के लिये तो यह हो ही जाना चाहिये। वर्यो पहले रिकार्डों ने कहा था कि "मानवता के मित्र केवल यही इच्छा कर सकते हैं कि सब देशों के श्रमिक वर्ग आराम और आनन्द के लिये रुचि उत्पन्न करें और इन्हें प्राप्त करने के प्रयत्नों में उन्हें सब वैधानिक ढंगों से प्रोत्साहित किया जाय।" इसलिये सरकार का कर्तव्य यह भी है कि वह श्रमिकों को इस योग्य बनाये कि वे अपने अधिकारों को प्राप्त कर सकें। सरकार को चाहिये कि वह पहले आवश्यक आकड़े जमा कराये। इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि सरकारी कर्मचारी अधिक सहनशील बनें और श्रमिकों के लिये अधिक प्रेम उत्पन्न करें। जो व्यक्ति भारत की निर्धनता की याद लेकर सामाजिक सुरक्षा का विरोध करना चाहते हैं उन्हें यह ध्यान रहे कि निर्धन देश में ही इसकी अधिक आवश्यकता है। इसलिये भारत के आर्थिक और औद्योगिक विकास के लिये सामाजिक सुरक्षा नितान्त आवश्यक है। केवल यह ही देश के श्रमिकों की परेशानियों का समाधान कर सकती है और इन्हें जैसा डाक्टर अम्बेदेकर ने कहा था, "रोटी एक मकान, पर्याप्त कपड़े, शिक्षा और अच्छा स्वास्थ्य, और सबसे अधिक सस्तर की चौड़ी सड़कों पर सम्मान से चलने का अधिकार" प्रदान कर सकती है।

प्राक्कथन—

निर्वाणवादी विचारों के विरुद्ध, गलत तर्कों से जो आलोचनाएँ हुई हैं प्रोग्राम में मैं प्रत्यक्ष का जो स्वतन्त्र उपक्रम के दुष्परिणाम महसूस करने पर हूँ उनका कोई भी व्यक्ति भूल नहीं सकता। यही कारण है कि सार क्षेत्र में राज्य का नियन्त्रण बढ़ता ही जा रहा है और यही तर्क कि राज्य वस्तुओं के मूल्य, पूर्ति और गुणों तथा पर नियन्त्रण रखने लगा है। स्वतन्त्र उपक्रम का मरने का दाव यही था कि आर्थिक जीवन स्वाधीन नहीं था। मूल्यों में बहुत अधिक उतार-चढ़ाव होने के कारण आर्थिक जीवन स्वास्थहीन होगा जा रहा था। बेरोज़गारी बढ़ती जा रही थी और समाज में एक दूसरे के प्रति अविश्वास बढ़ता ही जा रहा था। प्राचीन मूल्यों का यह विश्वास कि प्रमुख हुए काम का अपने हित में करना है इसका आर्थिक मापनों का उत्तम बटवारा और सदुपयोग हो जाता है अब ठिल-भिल होना जा रहा था। अर्थशास्त्रियों के नियम भी मूल्य व्यवस्था का अब बहुत महत्व नहीं था जो प्राचीन लेखकों के नियम थे। उनके अनुसार मूल्य यंत्र द्वारा पूर्ति और माँग में समन्वय रहता है और मापन कम महत्वपूर्ण उपयोगों में अधिक महत्वपूर्ण उपयोगों की स्थानान्तरित होते हैं।<sup>1</sup> परन्तु पिछले ५० वर्षों में मूल्यों में जो उतार-चढ़ाव होने रहे हैं उनसे यह भली-भाँति निश्चित हो गया है कि माँग और पूर्ति में जो भी समन्वय स्थापित होता है वह दिखावटी और अस्थायी होता है। मूल्यों के आकस्मिक परिवर्तनों में आर्थिक जीवन में अनिश्चितता उत्पन्न हो जाती है और व्यापार, वाणिज्य, उद्योग आदि सभी क्षेत्रों में जीवन गति रूढ़ सी जाती है। इसलिए आजकल सभी इस बात में सहमत हैं कि मूल्यों के क्षेत्र में निर्वाणवादी नीति का पालन नहीं किया जा सकता। बल्कि यह है कि मूल्यों के ऊँचे होने से व्यापारिया

और उद्योगपतियों को लाभ होता है और मूल्यों के नीचे होने से इनको नुकसान होता है और उपभोक्ताओं को लाभ होता है। परन्तु हर प्रकार के मूल्यों के उतार-चढ़ाव अन्यायपूर्ण या हानिकारक नहीं होते। यदि उत्पादन व्यय के बढ़ने के कारण मूल्यों में वृद्धि होती है तो ऐसी वृद्धि स्वाभाविक ही है इसी प्रकार उत्पादन व्यय घटने से मूल्यों का गिरना भी उचित होता है परन्तु यदि कृत्रिम उपायों से मूल्यों को बढ़ा दिया जाय या प्रतियोगिता का अन्त करने के लिये मूल्यों को गिरा दिया जाय या वस्तु की पूर्ति को कम कर के उसके मूल्यों में अत्यधिक वृद्धि कर दी जाय, तो ऐसे उतार-चढ़ाव समाज के लिये हानिकारक होते हैं। ऐसा अनुभव है कि वस्तुओं की सामान्य दुर्बलता के काल में मूल्य काफी ऊँचे हो सकते हैं और मुट्ठी भर व्यक्तियों को नफ़ालोरी और उपभोक्ताओं का शोषण करने का एक अच्छा अवसर प्राप्त हो सकता है। उपभोक्ताओं को अपनी आवश्यकताओं को पसुएँ न मिल पाने पर उनका जीवन स्तर गिरता जाता है और गरीबी और भूखीरी के शीघ्र की खाई और अंधक चौड़ी होती जाती है। जब कभी कोई बड़ा उत्पादक अन्य प्रतियोगियों को समाप्त करके, अपने लिये एकाधिकार की स्थिति उत्पन्न करना चाहता है और ऐसा करने के लिये मूल्यों को नीचा कर देता है तब मूल्यों के ऐसे परिवर्तन भी न्यायसंगत नहीं होते हैं, क्योंकि एक ओर तो साधनों का मितव्ययी उपयोग सम्भव नहीं हो पाता और दूसरी ओर उपभोक्ताओं को स्वतन्त्र प्रतियोगिता के लाभ भी प्राप्त नहीं हो पाते हैं। इसीलिये गत वर्षों में मभी देशों में सरकारी ने मूल्य नियन्त्रण को एक सामान्य नीति के रूप में स्वीकार कर लिया है और आज प्राचीन लेसको की यह विचारधारा कि “राज्य द्वारा कोई भी हस्तक्षेप जिसका उद्देश्य स्वतन्त्र प्रतियोगिता के कार्य संचालन में बाधा डालना है, राष्ट्रीय लाभों का अवश्य ही आपात पहुँचायेगा, क्योंकि इस प्रतियोगिता को यदि स्वतन्त्र छोड़ दिया जाय तो सदैव ही साधन निजी उत्पादकता की स्थिति से ऊँची उत्पादकता वाली स्थिति की ओर जाते रहेगे और इस प्रकार समुदाय के साधनों की सदैव ही कम अनुकूल से अधिक अनुकूल व्यवस्था होती रहेगी।” का कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं रह गया है। इस प्रकार मूल्य नियन्त्रण का उद्देश्य केवल यही होता है कि आर्थिक जीवन में अनिश्चितता उत्पन्न न होने दी जाय और समाज को होने वाले कष्ट दूर हो जायें। मूल्य नियन्त्रण में मूल्यों को ऊँचा भी उठाया जा सकता है और नीचे भी गिराया जा सकता है और उसको स्थायी भी रखा जा सकता है। कौनसी नीति का प्रयोग किम समय होगा यह उस समय की परिस्थितियों पर ही निर्भर करता है। संक्षेप में मूल्य नियन्त्रण की नीति का प्रयोग निम्न प्रकार किया गया है :—

(अ) मुद्रा प्रसार एवं एकाधिकारी के शोषण को रोकने के लिये मूल्यों को नीचे स्तर पर निर्धारित किया जा सकता है। मदीकाल में मूल्यों को ऊपर उठाया जा सकता है और यदि मूल्यों के उतार-चढ़ाव बहुत ही आकस्मिक हैं और अति

शीघ्र हो रहे हैं तो उनका स्थायीकरण किया जा सकता है।

(ब) आर्थिक नियोजन के बाद में यदि किसी देश की सरकार यह चाहती है कि साधनों का उपयोग पूर्व निश्चित योजना के अनुसार हो और समाज के हित में हो तो वह वस्तुओं का मूल्य निश्चित कर सकती है।

(ग) यदि वस्तुओं की पूर्ति कम हो और वस्तुएँ अनिवार्य आवश्यकता की जो जिनका समान वितरण आवश्यक हो तो इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये भी मूल्य नियन्त्रण की नीति अपनाई जा सकती है।

(द) यदि सरकार देश के किसी उद्योग विशेष को प्रोत्साहन देना चाहती है तो भी मूल्य नियन्त्रण की नीति अपनाई जा सकती है।

**मूल्य नियन्त्रण की रीतियाँ**—मूल्यों पर प्रत्यक्ष और परोक्ष रूप से नियन्त्रण किया जा सकता है। प्रत्यक्ष नियन्त्रण के अन्तर्गत सरकार वस्तु की माँग, पूर्ति एवं मूल्यों को निश्चित करती है और कानून बना देती है। कानून तोड़ने वालों को दंड देती है। यह नीति प्रथम और द्वितीय महायुद्ध काल में अपनाई गई थी। अप्रत्यक्ष नियन्त्रण के अन्तर्गत सरकार मौद्रिक एवं वित्तीय उपाय करती है अर्थात् करारोपण, (Taxation), आयानि निर्वात नियन्त्रण, मौद्रिक नीति में परिवर्तन करना इत्यादि।

**मूल्य नियन्त्रण की प्रत्यक्ष रीतियाँ**—हम अभी कह चुके हैं कि मूल्य-नियन्त्रण नीति के अन्तर्गत मूल्यों को ऊँचा उठाना और नीचे गिराना दोनों ही बातें सम्भवित हैं। हमारे अनिश्चित सभी सभी मूल्यों को स्थायी रखने की भी आवश्यकता अनुभव होती है। इन दोनों ही उद्देश्यों की पूर्ति के लिये सरकार प्रयत्न करती है। इनमें से प्रत्येक का वर्णन हम निम्न में करेंगे—

(अ) ऊँचे मूल्यों पर नियन्त्रण—मूल्यों की वृद्धि कई कारणों से हो सकती है जैसे, व्यापार चर्चों के कारण, युद्ध, विकास योजनाओं, स्थानीयकरणों और एकाधिकारी की अनुचित क्रियायें। अब हम इन स्थितियों को प्रभावानुसार लेकर मूल्य नियन्त्रण की विभिन्न रीतियों का अध्ययन करेंगे।

**व्यापार चर्चा**—व्यापारिक और औद्योगिक जगत् का यह एक सामान्य अनुभव है कि कभी मूल्य एकदम नीचे गिरने लगते हैं और कभी एकदम ऊँचे बढ़ने लगते हैं और यह उतार-चढ़ाव नमूद की लहरों की भाँति नियमानुसार होते हैं। व्यापारचक्र स्वतन्त्र उपक्रम प्रणाली की मुख्य विशेषता है। जब लाभ बहुत ऊँचे हों, व्यापारी आशावादी हो और विनियोग बढ़ रहे हों जब स्वाभाविक ही है कि व्यापार में वृद्धि होगी। ऐसे समय में लागतों में अधिक वृद्धि नहीं हो पाती क्योंकि मजदूरी, लगान तथा राज्यों की वरें लगभग स्थायी ही रहती हैं और मूल्यों के बढ़ने से उनपर एकदम प्रभाव नहीं पड़ता इसलिये मूल्यों के बढ़ने और लागतों के लगभग समान रहने के कारण प्रत्येक उद्योगपति को बहुत लाभ होते हैं और वे समृद्धि का अनुभव करने लगते हैं। परन्तु इस स्थिति के बाद ही मंदीकाल आरम्भ होता है। लागतें बढ़ने लगती हैं। व्यापारी लोग समझते हैं कि उनका व्यवसाय आवश्यकता से अधिक बढ़

जाया है और वे उसको सकुचित करने लगते हैं। कई सस्यायें तो ठप्प हो जाती हैं और इसका प्रभाव अन्य व्यक्तियों पर पड़ता है और चारों ओर निराशा की एक लहर फैल जाती है जिसके फलस्वरूप बेकारी बढ़ती जाती है और वस्तुयें बहुतायत में होते हुये भी लोगों के पास उनकी खरीदने के लिये पैसा नहीं होता। इसी प्रकार समृद्धिकाल, मदीकाल और फिर समृद्धिकाल, एक के बाद दूसरा उत्पन्न होता रहना है और यह चक्र यूँही चलता रहना है। समृद्धिकाल में यह अवश्य है कि मूल्यों को पूर्णतः बढ़ने में तो नहीं रोका जा सकता परन्तु उनके ऊपर जान की प्रवृत्ति को नियन्त्रित किया जा सकता है ताकि वे उतने ऊँचे न जाने पायें जितना कि वे उपाय न करने की दशा में आते। अधिकांश लोगों का यहाँ विचार है कि व्यापारचक्र मौद्रिक कारणों में ही उत्पन्न होते हैं इसलिये समृद्धिकाल में मूल्यों को नियन्त्रित करने के लिये ऐसे उपाय किये जाते हैं जिनसे देश में मुद्रा का चलन कम हो जाये अर्थात् मुद्रा की मात्रा को कम करना, मास्य के विस्तार को नियन्त्रित करना इत्यादि। क्योंकि इस काल में सब ही वस्तुओं के मूल्य एक साथ बढ़ने हैं, इसलिये किसी एक वस्तु के मूल्य को नियन्त्रित नहीं किया जा सकता और यदि ऐसा किया भी जाये तो इससे कोई व्यावहारिक लाभ भी न होगा। इसी प्रकार मदीकाल में मुद्रा की अधिक निक्कासी करके, साख नीति अधिक उधार बना कर, व्यक्तियों में अधिक मुद्रा खर्च करने की हवि उत्पन्न कर दी जाती है और मूल्यों को ऊपर उठाने का प्रयत्न किया जाता है।

**युद्धकाल—**युद्धकाल में, मुद्रा प्रसार एक गंभीर घटना होती है। इसका मुख्य कारण यह होता है कि एक ओर तो मुद्रा का प्रसार होता है और दूसरी ओर उपभोक्ताओं के लिये उपभोग की वस्तुओं की मात्रा कम होती जाती है। इसके अतिरिक्त युद्ध के समय संचालन के लिये बढ़ती हुई शक्तियों के लिये गोला बारूद व लड़ाई का अन्य सामान, वपडा इत्यादि सभी की आवश्यकता बढ़ती है जिनसे मूल्य बढ़ने लगते हैं। तीसरे, ऐसे समय में सरकार का खर्चा भी बहुत बढ़ जाता है जिसको पूरा करने के लिये सरकार को मुद्रा की पूर्ति बढ़ाने पर मजबूर होता पड़ता है। परिणामतः व्यक्तियों की क्रय शक्ति बढ़ती जाती है जिससे प्रभाव में मूल्य भी बढ़ने जाते हैं। चौथे, युद्धकाल में लगभग प्रत्येक व्यक्ति को ही वस्तुओं के कम हो जाने की आशंका रहती है जिनके कारण क्रेता और विक्रेता दोनों ही वस्तुओं को अपने पास जमा करना चाहते हैं जिसका परिणाम यह होता है कि मूल्य बढ़ने जाते हैं। पाँचवें, युद्धकाल में आयतों के घटने और वस्तु से साधनों का युद्ध कार्यों में प्रयोग होने से तथा युद्ध में काफी वस्तुओं के नष्ट हो जाने से बाजारों में वस्तुओं की कमी हो रही है जिसके कारण भी मूल्य बढ़ जाते हैं। अन्त में, प्रत्येक व्यक्ति यही सोच कर कि भविष्य में मूल्य और बढ़ेंगे, अधिक लाभ प्राप्त करने की आशा में वस्तुओं की खरीद-खरीद कर रखता जाता है, जिनके फलस्वरूप बाजार में वस्तुओं की कमी होती जाती है और मूल्य बढ़ते जाते हैं। इन सब कारणों से माँग और पूर्ति का समुल्लेख भग्न हो जाता है और मुद्रा की अयोग्य मात्रा वस्तुओं एवं

सेवाओं की पूर्ति की अपेक्षा अधिक हो जाती है। इनलिये सबसे उपयुक्त उपचार यही होगा कि मौल धीरे-पूर्ति में मनुजलन स्थापित कर दिया जायें अर्थात् चलन में मुद्रा की मात्रा कम कर दी जाये और वस्तुयें तथा सेवाओं की पूर्ति बढ़ा दी जाये। परन्तु ऐसा करना कोई बच्चे का खेल नहीं। यद्यपि सरकारों में कम शक्ति कम करने के लिये गुराने करो की दरी में वृद्धि की है, नये-नये कर लगाये हैं, साम पर कड़ नियन्त्रण रक्ते हैं, व्यक्तियों से धार्मिकनिक ऋण प्राप्त किये हैं, परन्तु फिर भी आशा-लोक सफलता प्राप्ता न हो पाई। युद्धकाल में मूल्य नियन्त्रण इसीलिये एक विषम समस्या होती है। परन्तु यह भी नहीं किया जा सकता कि मूल्य की नियन्त्रित न किया जाये क्योंकि एक ओर तो सरकार की ऐसी नीति में लाभ होता है क्योंकि युद्ध कालकाल के लिये सरकार की जो वस्तुयें तथा सेवायें प्राप्त करने की होती हैं वह यदि अनियन्त्रित मूल्यों पर प्राप्त करे तो युद्ध का खर्चा बड़ी गुना अधिक हो जायेगा इस लिये सरकार इन वस्तुओं और सेवाओं को अधिक मूल्य पर प्राप्त करने के लिये मूल्य नियन्त्रित करती है। दूसरे ओर बाजारों और निकासोंगे जैसी सामाजिक घुसईयें उत्पन्न हो जाती हैं जिनकी रोकना सरकार का कर्तव्य है। इसी प्रकार वस्तुओं की ऐसे समय में संचित करना जबकि उनकी कमी हो और जबकि लोग को उपभोग के लिये न मिल रही हो, यह भी एक सामाजिक जुग है जिसमें समाज की बहुत हानि होती है। इन सामाजिक घुसईयों को रोकने के लिये भी मूल्य नियन्त्रण नीति आवश्यक होती है। अतः मूल्य वृद्धि में वस्तुओं की लागत में वृद्धि होती है जिसके कारण मूल्य और अधिक बढ़ते चले जाते हैं। इसमें कोई सन्देह नहीं कि व्यक्तिओं के चलन भी घटाए जाते हैं और भंडगाई भंडा भी दिया जाता है परन्तु इनमें इतनी वृद्धि नहीं होती जितनी मूल्य में होती है और इसलिये मूल्य की प्रत्येक वृद्धि में समाज में घमस्तीय बढ़ता जाता है। इनलिये मूल्य की अधिक वृद्धि धीरे-वृद्धि के अन्तर्गत को रोकने के लिये भी मूल्य का नियन्त्रित करना आवश्यक हो जाता है।

**आर्थिक नियोजन (Economic Planning)**—युद्ध की आति मूल्यों में वृद्धि उस स्थिति में भी होती है जब कि किसी देश की सरकार देश के आर्थिक विकास के लिये योजनाएँ कार्यान्वित करती है। ऐसी योजनाओं को कार्य रूप प्रदान करने के लिये बहुत बड़ी मात्रा में व्यय करना होता है और तभी प्रकार जैसा कि युद्ध कालकाल में किया जाता है। अतः प्रकार युद्ध में देश के नागरिकों को सामान्य उपयोगों से निवारित कर युद्ध सम्बन्धी कार्यों में लगाया जाता है उसी प्रकार आर्थिक नियोजन में भी देश के साधन धर धर के गारे उपयोगों से निकाल कर उन उपयोगों में लगाये जाते हैं जिनमें योजना के लक्ष्यों की पूर्ति होती हो। अतः केवल इतना है कि युद्धकाल में वस्तुओं और सेवाओं का विनाश भी होता है जबकि आर्थिक नियोजनकाल में ऐसा नहीं होता। आर्थिक नियोजन में पूँजीगत वस्तुओं के निर्माण को प्राथमिकता मिलने के कारण उपभोक्ता वस्तुओं का उत्पादन कम होता है और उसी प्रकार जैसा कि युद्ध काल में। परन्तु दोनों स्थितियों में अन्तर यह है कि युद्धकाल में उपभोक्ता वस्तुओं का उत्पादन पहले की अपेक्षा बढ़ता है परन्तु इतना अधिकता भाग रसिनों के



उपयोग में आता है। फलस्वरूप जनमाधारण के उपयोग के लिए बहुत कम मात्रा में वस्तुएँ उपलब्ध हो पाती हैं। एक ओर तो वस्तुओं की कमी होती है दूसरी ओर वस्तुओं के लिये मांग निरन्तर बढ़ती जाती है। वस्तुओं की मांग बढ़ने का पहला कारण तो यह है कि नियोजन काय के लिये प्रत्येक प्रकार के कच्चे माल की आवश्यकता होती है जिससे कि उनका मूल्य बढ़ जाता है। इसका दूसरा कारण यह है कि नियोजन काय के संचालन के लिए सरकार को अधिक मुद्रा छापनी पड़ती है। परिणामतया व्यक्तियों को अधिक क्रय शक्ति प्राप्त होती है। परन्तु उनकी वस्तुओं की प्राप्ति उतने अनुपात में नहीं होता और इसलिये वस्तुओं के मूल्य बढ़ जाते हैं। इसके अतिरिक्त युद्धकाल में सरकार को तुरन्त ही व्यय करना होता है जिसका प्रभाव मूल्य पर एकदम पड़ता है परन्तु नियोजन काय में यह व्यय धीरे धीरे किया जाता है। साधना को नियन्त्रित रूप में उपयोग में लाया जाता है इसलिये प्रारम्भिक अवस्था में तो मूल्य अवश्य ही बढ़ेंगे परन्तु कुछ वर्षों बाद मूल्य में बहुत अधिक वृद्धि नहीं होती है क्योंकि नियोजन का उद्देश्य मूल्यों को कम करना भी हो सकता है। इसीलिये मूल्यों की वृद्धि जब कि युद्धकालीन वित्त व्यवस्था का एक स्वाभाविक गुण है अधिक नियोजन में यह बदल एक सम्भावना मात्र ही है। फिर भी यह अनुभव किया गया है कि आर्थिक नियोजन में हीनाथ प्रवन्धन (Deficit Financing) के फलस्वरूप वस्तुओं और सेवाओं का पूर्ति और उनकी मांग में असंतुलन उत्पन्न हो जाने के कारण वस्तुओं के मूल्य बढ़त जाते हैं और इसलिये यह आवश्यक हो सकता है कि प्रारम्भिक दशांश में सरकार मुद्रा प्रसार विरोधी उपाय करे या मूल्यों को प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रित करे। यह ध्यान रहे कि जिस जसे नियोजन की सफलता होगी और उत्पादन बढ़ता जायगा मूल्य में बटन का दर कम होता जायगा और मूल्य सम्बन्धी नियन्त्रण भी टूट जायेंगे।

**स्थानीय कारण (Local causes)**—यह सत्य है कि संसार के प्रत्येक देश की भौगोलिक सीमाएँ अलग अलग हैं सरकार अलग अलग है, बोली, भाषा, धर्म सामाजिक व्यवस्था आदि सभी अलग अलग हैं परन्तु राजनीतिक और आर्थिक क्षेत्रों में प्रत्येक देश एक दूसरे से प्रभावित होता रहता है। यह सम्भाव्य है कि एक देश में उपद्रव होने का या दो देशों के बीच युद्ध होने का या किसी देश में पगला के नष्ट होना का प्रभाव दूसरे देशों पर पड़े। यद्यपि यह कारण स्थानीय होते हैं परन्तु इनका प्रभाव की प्रवृत्ति अन्तर्राष्ट्रीय होती है। ऐसे कारणों से भी मूल्य में वृद्धि होती है। ऐसी स्थिति में साधारणतया सरकार मूल्य नियन्त्रण के लिये कोई उपाय नहीं करती परन्तु यदि मूल्यों की प्रवृत्ति निरन्तर बढ़ता रहने की हो या मूल्यों की वृद्धि केवल अनिवार्य वस्तुओं के सम्बन्ध में ही हो तो सरकार को मूल्य नियन्त्रण के प्रत्यक्ष उपाय करने ही पड़ते हैं।

**एकाधिकारी व्यवस्था (Monopolistic organisation)**—एकाधिकारी का मुख्य उद्देश्य अपने लाभ को अधिकतम करना होता है। यह अपने उद्देश्य की पूर्ति के लिये मूल्यों को ऊँचा करता चला जाता है। आधुनिक औद्योगिक संगठन की मुख्य

विशेषता यही है कि अधिकतर जलस्रोतों का संग्रह एकाधिकारी सभी द्वारा किया जा रहा है। ऐसे संग्रह से समाज को जो हानियाँ होती हैं वह सर्व निश्चित हैं। इसीलिए सरकार को एकाधिकारी मूल्यों को नियन्त्रित करना पड़ता है।<sup>१</sup>

बढ़ते हुए मूल्यों को नियन्त्रित करने के उपाय—बढ़ते हुए मूल्यों को रोकने के नियम साधारणतया दो उपाय बताये जाते हैं। पहला उपाय तो यह हो सकता है कि सरकार वस्तुओं के वास्तविक मूल्यों को निश्चित कर दे और कुछ उपाय यह हो सकता है कि वस्तुओं के अधिकतम मूल्य निश्चित कर दिये जायें जिनसे अधिक मूल्य पर कोई भी वस्तु को न बच सकेगा। पहला उपाय इतना सरल नहीं है जिसका कि ऊपर में बोलना है, क्योंकि वस्तु के वास्तविक मूल्य को निश्चित करना कोई साधारण बात नहीं है। पहले तो यह पता लगाना ही सरल नहीं है कि कीम का मूल्य वास्तविक मूल्य होगा? दूसरे यह कि वस्तु का वास्तविक मूल्य किस आधार पर निश्चित किया जाय? कुछ लोगों का यह विचार है कि वास्तविक मूल्य निर्धारण का सबसे उत्तम आधार वस्तु का उत्पादन व्यय होता है इसीलिए उनी ने आधार पर मूल्य निश्चित किया जाता चाहिये। परन्तु क्या उत्पादन व्यय का पता लगाना सम्भव है? एक तो उत्पादन व्यय में निरन्तर परिवर्तन होने रहते हैं जैसा कि युद्ध काल में होता है दूसरा, जब कोई उत्पादक कई प्रकार की वस्तुएँ एक साथ उत्पन्न करता है तब यह पता लगाना कठिन हो जाता है कि उसमें से किसी एक वस्तु की लागत क्या है। इसीलिए इस कठिनाई को दूर करने के लिये बहुधा अनुमान से ही मूल्य निश्चित दिये गये हैं। यह नीति अधिनियम बोना महायुद्ध में अपनाई गई थी।

वस्तुओं के वास्तविक मूल्य को निर्धारित करने में जो कठिनाइयाँ अनुभव हुईं उनको दूर करने के लिये अधिकतम मूल्य निश्चित किए जाते हैं। यह मूल्य, मूल्य वृद्धि की अधिकतम सीमा होती है जिससे अधिक मूल्य नहीं बढ़ाया जा सके। इन श्रमिकों में तो सरकार को ही कठिनाई होती है और न उत्पादन को ही कोई बाधा पड़ती है। इसमें परिस्थितियों के अनुसार अर्थात् आवश्यकता में वृद्धि होने के साथ साथ अधिकतम सीमा तक मूल्य को बढ़ाने के लिए पूरा स्थान रहता है। इसके अनिश्चित इन विधि में मावला के आनुम करने को कोई आवश्यकता नहीं होती और इसीलिए लागता के विस्तृत और यही अनुमान भी नहीं लगाने पड़ते। परन्तु व्यावहारिक जीवन में यह देखा गया है कि उत्पादन अधिकतम सीमा का अनुचित प्रयोग करते हैं और यह अधिकतम मूल्य उनका वास्तविक मूल्य बन जाता है अर्थात् लागतों के कम होने पर भी यह अधिकतम मूल्य पर वस्तुएँ बेचते हैं और इस प्रकार उपभोक्ताओं का शोषण करते हैं।

कठिनाइयाँ—उपरोक्त रीतियाँ में से मूल्य नियन्त्रित करने की कोई भी रीति नये न अपनाई जाए कुछ न कुछ कठिनाईयाँ अवश्य ही उत्पन्न होंगी। इन कठिनाईयों के उत्पन्न होने का पहला कारण यह है कि वस्तु के मूल्य निर्धारित करने का

कार्य ही कोई माधारण कार्य नहीं है, क्योंकि एक ही वस्तु अनेक प्रकार और अनेको गुणों की होती है। प्रत्येक वस्तु की अलग-अलग किस्म तथा अलग-अलग गुणों के अनुसार मूल्य निर्दिष्ट करना कोई सरल बात नहीं है। यदि वस्तु का मूल्य निर्दिष्ट भी कर दिया जाय तब यह भी तो सम्भव है कि उत्पादक अपने लाभ को पहले ही जैसा रखने के लिए वस्तु के गुणों में कमी कर दे और पहले की अपेक्षा घटिया वस्तु बनाने लगे। यदि ऐसा होगा तो मूल्य नियन्त्रण का उद्देश्य ही समाप्त हो जाएगा। इसीलिए कुछ देशों में सरकार ने वस्तुओं के उत्पादन और उगकी किस्मों पर नियन्त्रण लगाने आरम्भ कर दिए हैं। सरकार ने केवल वस्तुओं विशेष की कुछ प्रमाणीकृत किस्मों (Standard varieties) को ही उत्पन्न करने की आज्ञा दी और इन वस्तुओं के मूल्य और किस्म को निर्दिष्ट कर दिया। परन्तु इस उपाय में यह कठिनाई उत्पन्न हो गई कि उपभोक्ताओं की स्वतन्त्रता कम हो गई और उनके लिये वस्तुओं के चुनने का क्षेत्र भी सीमित हो गया। मूल्य निर्दिष्ट करने की विधि में, एक कठिनाई यह भी उत्पन्न होती है कि किस समय पर और किस स्थान पर वस्तु का किस्म मूल्य निर्धारित किया जाय और समय या मौसम के परिवर्तनों के साथ-साथ मूल्यों में किस हिसाब से परिवर्तन किये जायें। हम रोजाना ही यह देखते हैं कि एक शहर में एक स्थान से दूसरे स्थान पर एक वस्तु के मूल्य अलग अलग होते हैं और फिर भिन्न-भिन्न शहरों में भी यह भिन्नता पाई जाती है। सामान्य परिस्थितियों में तो मूल्यों की भिन्नता स्वाभाविक ही है और मौसम और स्थान के अनुसार मूल्यों में जो परिवर्तन होते हैं वे मूल्य यन्त्र की स्वयं क्रियता का ही परिणाम हैं। परन्तु मूल्य नियन्त्रण की विधि में स्वयं क्रियता का गुण नहीं पाया जाता है इसलिए इस प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न होना स्वाभाविक ही है। इस प्रकार की कठिनाइयों को दूर करने के लिए ऐसा किया जा सकता है कि स्थानीय बाजार की दशा का गहन अध्ययन करने के पश्चात् भिन्न भिन्न क्षेत्रों एवं भिन्न-भिन्न मौसमों में भिन्न-भिन्न मूल्य निर्दिष्ट कर दिए जायें। साथ ही साथ यह भी व्यवस्था की जाय कि एक क्षेत्र में दूसरे क्षेत्र को वस्तुओं का आवागमन न हो और वस्तुओं का आगमन भी न हो। जैसा कि सन् १९५५ के अन्त में और इस वर्ष के शुरू में ताइवान की समस्या को सुलझाने के लिए भारत में सरकारों ने किया था। गेहूँ और धावलों के धानों को कुछ प्रान्तों में निर्दिष्ट कर दिया था और उनके आवागमन पर नियन्त्रण लगा दिए गए थे। परन्तु यह नहीं समझ लेना चाहिए कि यह नीति दोष रहित है। अच्छा तो यह होगा कि स्थानों और मौसमों सम्बन्धी भिन्नताओं को जहाँ तक हो सके न्यूनतम रखा जायें। अन्त में मूल्य नियन्त्रण करने की विधि उनी समय सफल हो सकती है जबकि यह सर्वांगी हो अर्थात् नच्चे माल में लेकर अन्तिम उपभोक्ता तक पहुँचने की सर्वा अवस्थाओं पर मूल्य नियन्त्रित किए जायें अर्थात् यदि मूल्य नियन्त्रण की नीति प्रभावशाली बनानी है तो यह आवश्यक है कि सभी थोक और फुटकर सभी प्रकार की वस्तुओं तथा कच्चे माल के मूल्य नियन्त्रित किए जायें, जिससे लिए यह आवश्यक होगा कि मजदूरी नो दरे, सूद की दरे, भूमि का दगाव, मशीना के मूल्य

११०

मनुष्य के आर्थिक जीवन में राज्य का स्थान

आदि सभी निश्चित है। स्पष्ट ही है कि यह सम्पूर्ण क्रिया कितनी जटिल होगी।

मूल्य नियन्त्रण सम्बन्धी नीति में उपरोक्त कठिनाइयाँ के अतिरिक्त कुछ दूसरे प्रकार की कठिनाइयाँ भी उत्पन्न होती हैं। यह कठिनाइयाँ इस कारण उत्पन्न होती हैं कि माग और पूर्ति में सामान्य सन्तुलन स्थापित होने के लिए क्षेत्र अति सीमित हो जाता है। यदि यह कहा जाय कि माग और पूर्ति के बीच सन्तुलन स्थापित हो नहीं होता, तो बिल्कुल सच होगा, उनका भग्न हो जाता है। सरकार वस्तुओं के मूल्य नीचे रखती है जिसका परिणाम यह होता है कि उत्पादक नियन्त्रित मूल्य वाली वस्तुओं को उत्पन्न करने के लिए प्रोत्साहित नहीं होते। यह कठिनाई इस प्रकार दूर की जा सकती है कि भारी ही औद्योगिक या सारी ही कृषिक वस्तुओं के मूल्य नियन्त्रित कर दिए जायें। फिर भी ऐसा अवश्य होगा कि प्रत्येक वस्तु के मूल्य समान नहीं होंगे और उत्पादक केवल उन्हीं वस्तुओं को उत्पन्न करेंगे जिनके मूल्य अधिक होंगे। इससे मूल्य नियन्त्रण करने की नीति अपनाने के साथ-साथ सरकार का यह भी निश्चित करना होगा कि आवश्यक वस्तुओं की उत्पत्ति में कोई भी बाधा न हो। यह सबनिश्चित है कि स्वतन्त्र उपभोग प्रणाली में मूल्य यत्र ही माँग और पूर्ति में समायोजन स्थापित करता है। मूल्य कम होने से पूर्ति घटती है और माँग बढ़ती है। इस प्रकार मूल्य के परिवर्तन द्वारा माग में भी परिवर्तन होते हैं। यदि मूल्य नीचे निश्चित किए जाय तो धनी व्यक्ति उस वस्तु को अधिक मात्रा में खरीद कर अपने पास रख लेंगे। परिणामतया उनको अनुचित लाभ प्राप्त होगा। दूसरी ओर निधन व्यक्तियों की वस्तुएँ मिल भी न पायेंगी और उनके उपभोग का स्तर गिर जाएगा। इसलिये यह आवश्यक है कि मूल्य नियन्त्रण के साथ-साथ वस्तु की पूर्ति को भी इस प्रकार नियमित किया जाय कि सभी व्यक्तियों को समान मात्रा में वस्तु प्राप्त हो सके। अन्तिम और सबसे बड़ी कठिनाई इस प्रकार की नीति में यह होती है कि व्यक्तियों का नैतिक स्तर गिरता जाता है और चरित्रहीनता बढ़ती जाती है। पूर्ति की अपेक्षा माग अधिक होने के कारण वस्तुओं की बिक्री घटती से होने लगती है और इस प्रकार चोर बाजारी और नफा खोरी बढ़ती जाती है। किन्तु आदर्श की बात यह है कि प्रत्येक वग का व्यक्ति इसी स्थिति के विरुद्ध शिकायत भी करता है और भाग भी लेता रहता है। उधर मूल्य नियन्त्रण सम्बन्धी प्रबन्ध वर्तमान तथा अन्य सरकारी कमचारी रिश्वत लेना आरम्भ कर देने हैं और ऐसी कार्यवाहियों की ओर ध्यान ही नहीं देते। इस सब ही एसी स्थिति से प्रभावित परिचित है क्योंकि द्वितीय महायुद्ध काल में ऐसी ही स्थिति थी। इसलिये नीचे स्तर पर मूल्य निश्चित करने का कार्य कोई सरल नहीं है और सरकार उपभोक्त्याग्रा तथा उत्पादकों सभी को अपना २ सहयोग देना होगा और सतकता से काम करना होगा।

(ब) नीचे गिरते हुए मूल्यों पर नियन्त्रण—बढ़ते हुए मूल्यों की भाँति गिरते हुए मूल्य भी समाज के लिए हितकर नहीं होते। मुद्रा प्रसार में मूल्य बढ़ते हैं और मुद्रा संकुचन या मंदी काल में मूल्य गिरते हैं। गिरते हुए मूल्यों के कारण उत्पादकों के लिये लाभ की दर कम हो जाती है, वे अपने उत्पादन को कम करने लगते हैं,

कारखानों में छटनी होने लगती है और इस प्रकार समाज में बेकारी उत्पन्न हो जाती है। ऐसी स्थिति सारे समाज के लिये ही कष्टदायी होती है। इसमें उत्पादकों को तो हानि होती ही है, परन्तु उपभोक्त्याद्यों को भी इससे लाभ नहीं होता है क्योंकि बेकार होने के कारण वस्तुएँ सस्ती होते हुए भी वे उनको नहीं खरीद पाते हैं। इसीलिए विभिन्न देशों में अवसाद और गरीबी को रोकने के लिये ताकि मूल्य न गिरने पायें और बेरोजगारी न बढ़ने पाये सरकारों ने मूल्य नियन्त्रण की नीति द्वारा मूल्यों को ऊँचे स्तर पर निश्चित करने का प्रयत्न किया है। इस नीति के अनुसार सरकार वस्तु को ऊँचे मूल्य पर खरीदना आरम्भ कर देती है ताकि मूल्य नीचे न गिरने पायें और वस्तुओं की उत्पत्ति पर प्रतिबन्ध लगा कर उनकी पूर्ति को भी बढ़ने से रोकती है। ऐसी नीति सन् १९३० के मदी काल में संयुक्त राज्य तथा अन्य देशों में अपनाई गई थी। यह ध्यान रहे कि इस नीति में मूल्यों के गिरने की समस्या पूर्णतया नहीं सुलभ पाती। चाहे सरकार कितनी ही कोशिश करे मूल्य गिरते हैं और गिरते ही चले जाते हैं।

(स) मूल्य स्थिरता—बहुत ऊँचे मूल्य और बहुत नीचे मूल्य इतने हानि-कारक नहीं हैं जितने कि निरन्तर गिरते हुए या गिरन्तर बढ़ते हुए या कभी गिरने हुए या कभी बढ़ने हुए मूल्य घुरे होते हैं। क्योंकि ऐसी स्थिति में कोई भी निश्चित निर्णय नहीं लिया जा सकता। इसलिये आर्थिक एवं व्यवसायिक क्षेत्रों में अनिश्चितता रहती है। यही कारण है कि बहुत बार मूल्यों को स्थायी रखने का प्रयत्न किया गया है। इसी को मूल्य स्थिरता कहते हैं। इस नीति में मूल्यों को एक निश्चित सीमा से न तो ऊपर ही और न नीचे ही जाने दिया जाता है। परन्तु व्यवहार में यह नीति इतनी सरल नहीं होती जितनी कि सिद्धान्त में। मूल्यों को स्थिर रखने के लिये अधिकांश सरकारों ने मूल्य बढ़ने की दशा में वस्तुओं को बेचा है और मूल्य गिरने की दशा में वस्तुओं को खरीदा है और इस प्रकार माँग और पूर्ति में समायोजन स्थापित करने का प्रयत्न किया है। परन्तु प्रश्न यह है कि सरकार किस सीमा तक वस्तुओं को खरीद सकती है और किस सीमा तक वस्तुओं को बेच सकती है। क्योंकि सरकार की क्रियाओं का क्षेत्र और साधन सीमित ही तो होते हैं। इसलिए यह नीति उतनी समझ सफल हो सकती है जबकि इसके साथ-साथ अन्य प्रकार के उपाय भी अपनाये जायें।

**मूल्य नियन्त्रण की परोक्ष रीतियाँ**—उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि मूल्य नियन्त्रण की प्रत्यक्ष रीतियों में कुछ न कुछ नैतिनादियाँ अवश्य ही उत्पन्न होती हैं। उनको प्रभावयुक्त बनाने के लिये यह आवश्यक है कि परोक्ष रीतियों को भी उनके साथ-साथ अपनाया जाय। यह नीतियाँ तीन प्रकार की हो सकती हैं अर्थात् मुद्रा एवं मास में परिवर्तन करके, करारोपण के स्तर में परिवर्तन करके और विदेशी आयातों एवं निर्यातों को नियन्त्रित करके। हम सभी इसमें परिचित हैं कि किसी भी देश में मूल्य स्तर एक बड़ी सीमा तक मुद्रा और साख की मात्रा से प्रभावित होता है। मुद्रा की अधिक निकामी से मूल्य बढ़ते हैं या बेको से अधिक साख गृजन में भी मूल्यों में वृद्धि होती है और इसलिये ऐसे समय में सरकार देश की केन्द्रीय बैंक द्वारा मास

नियन्त्रण की नीति अपना कर मूल्यों को बढन से रोकती है। ठीक इसके विपरीत मुद्रा सन्तुलन और अवसाद की स्थिति में करती है। विदेशी विनिमय दरों को नियन्त्रित करने और मुद्रा का अवमूल्यन करने विदेशों आयाता और निर्यातों को भी सरकार नियन्त्रित करती है और मूल्यों व परिवर्तनों को रोकती है। इसी प्रकार पुराने दरा को दबा म वृद्धि करके या नम कर लगा कर या ठीक इसके उल्टा करके मूल्यों को नियन्त्रित किया जाता है। इसी प्रकार विदेशी आयातों पर कर लगा कर या पुराने दरा म वृद्धि करके आयातों को घटाया जाता है और निर्यात वस्तुओं को कम करके निर्यातों का बढ़ाया जाता है। फलस्वरूप मूल्य बढने लगते हैं। इसी प्रकार आयात करों को कम करके और निर्यात करों को बढ़ा कर मूल्य गिराये जाते हैं। मूल्य गिरने की स्थिति म वस्तुओं पर उत्पादनो एवं उपभोग कर लगा कर मूल्य ऊँचे किये जाते हैं और ऐसे करों को कम करके मूल्य कम किये जाते हैं। कभी कभी वस्तुओं के आयात निर्यात पर प्रमाणात्मक नियन्त्रण भी लगाये जाते हैं जैसे, आयातों और निर्यातों के प्रतिशत निश्चित कर देना या वस्तुओं के स्वतन्त्र व्यापार पर नियन्त्रण कर देना। इसी प्रकार दरा म वस्तुओं की कीमतों को कम करने के लिये उत्पादकों को आर्थिक सहायता देना एवाधिकारियों को कार्यवाहियों को नियन्त्रित करना, सड़ते बानारों की क्रियाओं पर नियन्त्रण रखना इत्यादि उपायों से भी मूल्य नियन्त्रित किये गये हैं।

उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि मूल्य नियन्त्रण नीति की सफलता के लिए प्रत्यक्ष और परोक्ष दोनों प्रकार की रीतियाँ अपनाई जायें।

**भारत में मूल्य नियन्त्रण सम्बन्धी नीतियाँ**—भारत में भी भ्रष्ट देशों की भाँति मूल्यों में समय समय पर परिवर्तन हाजिर रहे हैं परन्तु मूल्य सम्बन्धी समस्याओं पर केवल द्वितीय महायुद्ध के काल में ही सरकार का ध्यान आकर्षित हुआ था। प्रथम महायुद्ध के काल में मुद्रा प्रसार के कारण मूल्यों में बहुत अधिक वृद्धि हुई और सन् १९२१ के बाद ही मूल्य गिरने आरम्भ हुए थे और अन्त में सन् १९२६ में महान नदी काज आरम्भ हो ही गया था। जैसे ती सारे सनार में ही व्यापारिक और औद्योगिक क्षेत्रों में गरीबी आई थी परन्तु इसका प्रभाव सबसे अधिक भारत जैसे कृषि प्रधान देशों पर पड़ा था जिससे समाज के सभी वर्गों को काफी नुक़्त सहन करने पड़े थे। यह मंदी सन् १९३८ तक चलती रही। सन् १९३६ में युद्ध आरम्भ होने ही मूल्य ऊपर चढ़ने लगे। यह अवश्य है कि सन् १९४० में मूल्यों में कुछ कमी अवश्य है। गई थी परन्तु सन् १९४१ में मूल्यों का वृद्धि कर स आरम्भ हुई और सन् १९४३ तक मूल्य काफी ऊँचे हो चुके थे। इस मूल्य वृद्धि के मुख्य कारण इस प्रकार थे। प्रथम, सरकार की युद्ध सम्बन्धी वित्तीय नीति उचित न थी। ब्रिटिश सरकार की ओर से भारत सरकार ने भारत में बहुत सामान खरीदा था जिसके बदले में भारत को केवल स्टर्लिंग प्रतिभूतियाँ (Sterling Securities) ही प्राप्त हुई थी। यह प्रतिभूतियाँ भारतीय रिजर्व बैंक में जमा करादी थी जिसकी आठ पर रिजर्व बैंक ने बाणजी मुद्रा छाप दी थी। सन् १९३८-३९ में केवल

१२६१० करोड़ रुपये की ही मुद्रा चलन में थी परन्तु सन् १९४५-४६ में इसकी मात्रा बढ़कर १२१८७७ करोड़ रुपये हो गई थी। इसी प्रकार अनुसूचित बैंकों की जमा में भी बहुत वृद्धि हुई थी। सन् १९३८-३९ में बैंक जमा की मात्रा २२७०११ करोड़ रुपये थी और सन् १९४५ में यह बढ़कर ६५८३२ करोड़ रुपये हो गई थी। इस प्रकार मुद्रा और बैंक जमा में अत्यधिक वृद्धि होने के कारण ही मूल्यों में वृद्धि हुई थी। साथ ही साथ वस्तुओं का उत्पादन माँग की अपेक्षा बहुत कम था। जितना उत्पादन हो रहा था उसमें अधिकांश सैनिकों के लिए भेज दिया जाता था। साधारण जनता के उपभोग के लिए बहुत कम मात्रा में वस्तुएँ प्राप्त हो रही थी। एक ओर क्रय शक्ति बढ़ रही थी और दूसरी ओर वस्तुओं की पूर्ति कम हो रही थी जिसके कारण मूल्य बढ़ते ही गये। वस्तुओं की कमी का एक कारण यह भी था कि जैसे जैसे युद्ध में प्रगति होती गई मटेरिअल भी बढ़ती गई और व्यक्तियों की आसक्ति प्रवृत्ति में भी वृद्धि होती गई। इसके प्रतिरिक्त यातायात के साधनों की कमी के कारण भी वस्तुओं का उचित वितरण न हो सका। इन सब कारणों से मूल्य बढ़ते ही गए।

सरकार को मूल्य वृद्धि का आभास सर्वप्रथम सन् १९३९ में ही हुआ। मूल्य इतने अधिक बढ़ गए थे कि सरकार के लिए स्थिति पर पूर्ण नियन्त्रण रखना असम्भव होता जा रहा था और व्यक्तियों में असन्तुष्टि भी उत्पन्न हो रही थी। समस्या की विषमता को समझ कर सरकार ने तीन प्रकार के उपाय किये। प्रथम, सरकार ने मूल्य नियन्त्रण नीति निर्मित की और वस्तुओं के न्यायपूर्ण वितरण के लिये राशनिंग प्रणाली चालू की। प्रमुख वस्तुओं के मूल्यों को नियमित करके सरकार ने उनका राशनिंग कर दिया। सरकार ने जो दूसरा उपाय किया उसका सम्बन्ध मुख्य रूप से भौतिक और वज्रट सम्बन्धी क्षेत्रों से था। कुछ समय के लिये नोटों की निकासी को घीमा कर दिया। रिजर्व बैंक ने सोने को बेचना आरम्भ कर दिया, केन्द्रीय तथा प्रान्तीय सरकारों ने ऋण प्राप्त किये और वचत आन्दोलन आरम्भ किया और सरकार ने अपने खर्चों में भी बहुत कमी की। तीसरे प्रकार के उपायों में सरकार ने औद्योगिक एवं कृषिक वस्तुओं के उत्पादन को बढ़ाने के लिए प्रयत्न किए। सन् १९४३ में अधिक अन्न उपजाओ आन्दोलन आरम्भ किया।

परन्तु सरकार को इन प्रयत्नों में आभासीत सफलता प्राप्त न हो सकी। बहुत अधिक मात्रा में पुराने की खोरी हुई और सरकार को अपनी आशा से कम ही नुहण प्राप्त हुए। चोर बाजारी ने तो सरकार की मूल्य नियन्त्रण नीति की कमर ही तोड़ दी थी। युद्ध समाप्त होने के बाद यह आशा की जाती थी कि मूल्य कम होंगे परन्तु ऐसा न हुआ और सन् १९५१ में थोक मूल्यों का सूचक अंक ४६२ हो गया था। मूल्यों के इस प्रकार निरन्तर बढ़ते जाने के भी कई कारण थे। इन कारणों ने सुविधाजनक अध्ययन के लिए सन् १९४५ से १९५१ तक के काल को निम्न दो भागों में विभाजित कर सकते हैं—

(अ) अवमूल्यन से पहले का काल—अगस्त सन् १९४५ से सितम्बर सन्

आयात नीति को अधिक उदार कर दिया, अधिक अन्न उपजाओ मालोहन की ओर अधिक ध्यान दिया और विकास योजनाये चालू थीं। परन्तु इन सभी प्रयत्नों से उत्पादन में कोई विशेष वृद्धि न हुई और मूल्य कम न हो सके। सरकार को फिर से कन्ट्रोल लागू करने पड़े। साथ ही साथ सरकार ने अन्य उत्पादक व्यक्तियों को तुरन्त ही बन्द कर दिया, विकास योजनाओं को स्थगित कर दिया, सम्मिलित पूँजी कम्पनियों से व्यक्तियों को प्राप्ति होने वाला लाभ को नियन्त्रित कर दिया और आयातों में वृद्धि की। इन सबके परिणामस्वरूप मूल्यों में कुछ कमी अवश्य हुई और मार्च सन् १९४६ में सूचक अंक गिरकर ३७० रह गया।

(घ) अवमूल्यन के बाद के काल — मूल्य वृद्धि के निम्न कारण थे —

(१) रुपए का अवमूल्यन—मिस्रम्वर सन् १९४६ में रुपए का अवमूल्यन हो जाने से अमेरिका, पाकिस्तान और जापान से आने वाली वस्तुओं के मूल्यों में बहुत अधिक वृद्धि हो गई। साथ ही साथ देशी वस्तुओं के निर्यातों में वृद्धि होने से उनके मूल्य भी देश में बढ़ गये थे और इस प्रकार अवमूल्यन से सामान्य मूल्य स्तर में वृद्धि हो गई।

(२) आयात नियन्त्रण—उन समय व्यापार समुल्लेख भारत के विपक्ष में था। भारत के विदेशी विनिमय कोष कम होते जा रहे थे इसलिये सरकार को विदेशी आयातों पर कड़े प्रतिबन्ध लगाने पड़े। परिणामस्वरूप मूल्यों में और भी वृद्धि हुई।

(३) कोरियाई युद्ध—कोरियाई युद्ध का प्रभाव भारत पर भी पड़ा और भारत के निर्यातों में वृद्धि होने से वस्तुओं के मूल्य और भी बढ़ गये। २४ जून सन् १९५० को मूल्य सूचक अंक जो ३६७१ था वह अप्रैल सन् १९५१ को ४६२ हो गया था। स्पष्ट ही है कि कोरिया युद्ध से मूल्यों में कितनी अधिक वृद्धि हुई थी।

(४) भारत-पाकिस्तान व्यापार सम्बन्धी कठिनाइयाँ—भारतीय रुपया के अवमूल्यन से भारत और पाकिस्तान के बीच होने वाले व्यापार में बहुत कमी हो गई थी। जिसके फलस्वरूप बपास और जूट के मूल्य काफी बढ़ गये थे।

कोरिया युद्ध के छिड़ते ही सन् १९५० में वस्तुओं की पूर्ति एवं मूल्य सम्बन्धी Ordinance निकाला गया जिसके आधीन ११ आवश्यक वस्तुओं के मूल्यों, उनकी पूर्ति एवं वितरण को नियन्त्रित करने की व्यवस्था की गई। भारतीय निर्यातों को कम करने के लिये ताकि आन्तरिक मूल्य कम हो जाये, निर्यात करा में वृद्धि कर दी गई, और फरवरी सन् १९५१ में भारत और पाकिस्तान के बीच व्यापार फिर से शरम्भ हो गया। इसके अनुरित नवम्बर सन् १९५१ में रिजर्व बैंक ने बैंक दर को ३ से ३३% कर दिया। उन सब प्रयत्नों से मूल्य गिरने शुरू हुये। मूल्यों के गिरने में सब से अधिक सहायता दो कारणों से प्राप्त हुई। एक तो केन्द्रीय तथा प्रांतीय सरकारों ने घाटे के बजटों के स्थान पर लाभ के बजट बनाये और दूसरे इसी बीच में कृषिक एवं औद्योगिक उत्पादन में भी वृद्धि हुई थी, जिसका परिणाम यह हुआ कि सन् १९५२ में मूल्य इतने गिर गये थे कि सरकार को मूल्यों को और



ही मूल्य बढ़ते हैं। इसीलिये युद्धकाल और विकास योजना काल में मूल्यो में विशेष वृद्धि होती है। परन्तु कठिनाई तो इस बात की होती है कि न तो ऋय-शक्ति को कम करने की कोई प्रभावयुक्त विधि होती है और न उत्पादन में अनुपातिक वृद्धि करना ही सम्भव होता है। जिसका परिणाम यह होता है कि चोर-बाजारी और भ्रष्टाचार बढ़ जाता है। इनको रोकने की एक-मात्र विधि यह ही है कि सरकार नियन्त्रित मूल्य पर वस्तुओं का बटवारा स्वयं करे ताकि उपभोक्ताओं को मूल्य भी अधिक न बेने पड़े, वस्तुएं भी प्राप्त हो जाएँ, चोर-बाजारी भी कम हो जाय और वस्तुओं का आसपन भी बन्द हो जाय। स्वतन्त्र उपक्रम प्रणाली में माँग और पूर्ति की सापेक्षिक शक्तियाँ मूल्य निर्धारित करती हैं और स्वयं मूल्य द्वारा निर्धारित होती हैं परन्तु मूल्य नियन्त्रण की अवस्था में माँग और पूर्ति में स्वतन्त्र सामन्जस्य नहीं हो पाता और वस्तुओं का वितरण भी प्राकृतिक रूप से नहीं हो पाता। जब मूल्य कृत्रिम उपायो से निर्धारित न होकर स्वतन्त्र रूप से निश्चित होता है प्रत्येक व्यक्ति को इस बात की स्वतन्त्रता होती है कि वह जितनी मात्रा में चाहे वस्तु को खरीदे, जिसका परिणाम यह होता है कि वस्तु की पूर्ति तुरन्त ही समाप्त हो जाती है। परन्तु जब कृत्रिम विधियों से मूल्य नीचा रखा जाता है, तब यह स्वभाविक ही है कि माँग पूर्ति की प्रमेक्षा अधिक हो जाय। उपभोक्ताओं को वस्तुओं की प्राप्ति या तो उनके अपने प्रभाव से हो या उनके अपना समूल्य समय नष्ट करके लम्बी-लम्बी लाइनों में खड़े होकर वस्तु को प्राप्त करना पड़े।<sup>4</sup> इसलिये उपभोक्ताओं को इन कठिनाइयों से बचाने के लिये, और उनके उपयोग स्तर को न गिरने देने के लिये, यह आवश्यक है कि मूल्य नियन्त्रण के साथ-साथ वस्तुओं के वितरण को भी नियमित किया जाय। दूसरे शब्दों में राशनिंग प्रणाली स्थापित की जाय। परन्तु यह समझ लेना एक बड़ी भूल होगी कि राशनिंग सदैव ही मूल्य नियन्त्रण के साथ ही चलता है। यद्यपि इसमें कोई सन्देह नहीं कि मूल्य नियन्त्रण की सफलता के लिये राशनिंग अनिवार्य है, परन्तु व्यवहार में मूल्य नियन्त्रण के बिना भी राशनिंग व्यवस्था की आवश्यकता हुई है। ऐसा उस समय हुआ है, जबकि सरकार ने किसी वस्तु के उपयोग की नियन्त्रित करना आवश्यक समझा है।

राशनिंग व्यवस्था का प्रयोग लगभग प्रत्येक समय में ही, वस्तुओं की कमी से उत्पन्न होने वाली कठिनाइयों को दूर करने के लिये किया गया है, परन्तु इसका विस्तृत उपयोग प्रथम महायुद्ध में ही हुआ था। युद्ध-काल में वस्तुओं की कमी हो जाना स्वाभाविक ही है, इसीलिये प्रथम महायुद्ध में भाग लेने वाले लगभग प्रत्येक देश में ही राशनिंग व्यवस्था चालू की गई थी। दूसरे महायुद्ध काल में तो इसका उपयोग और भी बढ़चढ़ कर किया गया। परन्तु यह केवल कुछ ही देशों जैसे ग्रेट-ब्रिटेन में ही सफल हुई है। सच तो यह है कि राशनिंग व्यवस्था की कार्य विधि बहुत ही जटिल होती है और तनिक सी लापरवाही से सब कुछ चोपट हो सकता है। इसलिये इसकी सफलता निम्न बातों पर निर्भर करती है —

(अ) सर्व प्रथम, प्रशासन में पूर्ण समन्वय होना चाहिये और वस्तुओं का वितरण एक पूर्ण निश्चित योजना के अनुसार होना चाहिये ताकि ठीक समय पर उचित स्थानों पर वस्तुओं को भेज दिया जाय।

(ब) दूसरे, उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं का उचित ज्ञान होना भी आवश्यक है, ताकि उसी के अनुसार यह निर्धारित किया जा सके कि किस क्षेत्र में वस्तु की कितनी मात्रा भेजी जाय। सभी व्यक्तियों की आवश्यकताओं का सही ज्ञान उसी समय हो सकता है, जबकि प्रत्येक मकान में रहने वालों की समस्या सम्बन्धी सूचना प्राप्त की जाय। इस सूचना को प्राप्त करके एक राशनकार्ड बनाया जाय और प्रत्येक घर में एक कार्ड दे दिया जाय, जिसको दिखाकर वह वस्तु खरीद ले। व्यवहार में यह ही रीति अपनाई गई है। बहुधा सरकारों ने वस्तुओं के न्यायपूर्ण वितरण के लिये प्रत्येक व्यक्ति के लिये वस्तु की मात्रा निश्चित की है, परन्तु कहीं-कहीं पर एक अधिकतम सीमा निश्चित करके उपभोक्ताओं को यह भी स्वतन्त्रता दी गई है कि अपनी इच्छानुसार कितनी वस्तु चाहे खरीदें।

(स) तीसरे वस्तुओं की पूर्ति को ध्यान में रखकर प्रत्येक व्यक्ति के हितों में वस्तु की गिनने वाली मात्रा निर्धारित की जाय। यह मात्रा ऐसी होनी चाहिये, जो औसत व्यक्ति की आवश्यकता में न तो कम हो और न अधिक, क्योंकि यदि कम होगी तो व्यक्ति का जीवन स्तर गिर जाने में उसकी कार्य कुशलता पर बुरा प्रभाव पड़ेगा और अधिक होने से वस्तु की बर्बाद होने की सम्भावना रहेगी।

(द) अन्त में राशनिंग कर्मचारी और जनता दोनों ही में ईमानदारी रहनी चाहिये। यदि राशनिंग अधिकारियों में बेईमानी और भ्रष्टाचारी की भावना जाग्रत हो जायगी तो जामनी राशन कार्ड बनने और वस्तुएँ खोर-बाजारी से बिकेंगी। इसी प्रकार यदि व्यक्ति अपने परिवार के सदस्यों की संख्या को बढ़ा-चढ़ाकर बताता है तो इससे सारे समाज को ही हानि होगी और वस्तुओं का न्यायपूर्ण वितरण भी नहीं हो पायेगा।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि राशनिंग प्रणाली की व्यवस्था कोई सरल बात नहीं है। साथ ही साथ यह भी ध्यान रहे कि इस प्रणाली में उपभोक्ताओं की स्वतन्त्रता बहुत कुछ कम हो जाती है। वे अपनी इच्छानुसार वस्तुओं का उपभोग नहीं कर पाते। उनको उन्हीं वस्तुओं का उपभोग करना पड़ता है जोकि उन्हें राशनिंग प्रणाली में दी जाती हैं। ग्रेट ब्रिटेन में उपभोक्ताओं को अधिक स्वतन्त्रता प्रदान करने के लिये प्रयत्न किये गये थे। वहाँ पर सरकार ने प्रत्येक वस्तु के कुछ बिन्दु (Points) निर्धारित कर दिये थे और हर एक व्यक्ति के लिए इन बिन्दुओं की एक अधिकतम संख्या निर्धारित कर दी थी जिसके अन्तर्गत वस्तुओं को जिस प्रकार चाहे खरीद सकता था। अतः कुछ सीमा तक राशनिंग प्रणाली में उपभोक्ताओं की होने वाली अनुविधायी कम अवश्य हो गई थी परन्तु राशनिंग प्रणाली की व्यवस्था में प्रबन्ध सम्बन्धी कठिनाइयाँ सब भी उपस्थित रही। परन्तु इन कठिनाइयों को दूर नहीं किया जा सकता और कितने ही प्रयत्न इस और नहीं किये जायें कि भी इस

प्रणाली में अनुमानों से काम अवश्य ही लेना पड़ेगा और यह प्रणाली कभी भी सरल और दोष रहित नहीं बनाई जा सकती। इस सम्बन्ध में केवल ने बहुत ही स्पष्ट शब्दों में अपने विचार प्रकट किये हैं जिनको प्रो० पीगू ने अपनी पुस्तक में दुहराया है। वह कहते हैं कि "समान आय वाले परिवार जिन अनुपातों में विभिन्न जीवन की अनिवार्यताओं का उपभोग करते हैं वे अलग-अलग होते हैं। साधारण समझ में वे अपने व्यय को विभिन्न अनिवार्यताओं में इस प्रकार विभाजित करते हैं जिसे वे सबसे अच्छा समझते हैं, कुछ रोटियाँ अधिक प्राप्त करते हैं, कुछ मांस और वृक्ष आदि-आदि। राशनिंग कर देने से इस प्रकार की भिन्नताएँ समाप्त हो जाती हैं, हर परिवार को हर वस्तु की, प्रति व्यक्ति समान मात्रा दी जाती है, आयु, लिंग, पेशा आदि बातों पर बड़ी कठिनाई से ही ध्यान दिया जा सकता है।"<sup>१०</sup> इसलिये अच्छा तो यही होगा कि राशनिंग प्रणाली केवल आर्थिक संकट वाले में ही स्थापित की जाय।

**भारत में राशनिंग प्रणाली**—भारत में राशनिंग का आरम्भ द्वितीय महायुद्ध काल में हुआ था। युद्ध के प्रारम्भिक वर्षों में सरकार ने केवल मूल्यों की नियन्त्रित करके ही स्थिति को ठीक करने का प्रयत्न किया था परन्तु स्थिति को बिगड़ता देख कर सरकार ने सन् १९४३ में बम्बई शहर में राशनिंग व्यवस्था की। धीरे-धीरे मार्च सन् १९४५ तक भारत के बड़े बड़े शहरों में भी राशनिंग व्यवस्था लागू कर दी गई और मद्रास और बम्बई में तो ग्रामीण क्षेत्रों में भी राशनिंग व्यवस्था लागू कर दी गई थी। फिर भी जो कुछ प्रयत्न किये गये थे वे देश की आवश्यकता के अनुरार नहीं थे और राशनिंग का क्षेत्र काफी संकुचित रहा। सरकार ने प्रत्येक व्यक्ति के लिये एक पाँड और प्रत्येक बच्चे के लिये ३ पाँड की मात्रा निर्धारित की थी परन्तु बाद में समय-समय पर इस मात्रा को बढ़ाया गया था।

यह ध्यान रखने योग्य बात है कि भारत में राशनिंग केवल खाद्यान्न के सम्बन्ध में ही किया गया था। जहाँ तक अन्य उपभोक्ताओं की वस्तुओं का सम्बन्ध था उनकी पूर्ति को भी नियमित करने के लिये प्रयत्न किये गये थे। कुछ क्षेत्रों और शहरों में चीनी का भी राशन कर दिया गया था। कपड़े पर भी कंट्रोल लगाया गया था और कुछ स्थानों पर कपड़े का राशनिंग भी कर दिया गया था। इसी प्रकार मिट्टी के तेल का भी राशन कर दिया गया था। परन्तु भारत की राशनिंग व्यवस्था की सबसे बड़ी विशेषता यह थी कि राशन की मात्रा प्रत्येक स्थान पर अलग-अलग थी, जिसको किसी वैज्ञानिक आधार पर निर्दिष्ट नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त सम्पूर्ण देश के लिये राशनिंग की समुचित व्यवस्था भी नहीं की गई थी। कुछ क्षेत्रों में राशनिंग व्यवस्था लागू कर दी गई थी और कुछ को बिलकुल ही छोड़ दिया गया था। यद्यपि भारत में राशनिंग को आशाशील सफलता प्राप्त न हो सकी थी फिर भी इतना अवश्य था कि कुछ क्षेत्रों में वस्तुओं का वितरण अधिक न्यायसंगत हो गया था। हमारे देश में इस व्यवस्था का सबसे बड़ा दोष यह

या कि यह मूल्यों को बच नहीं कर पाई थी। सच तो यह है कि हमारे देश की राशनिंग प्रणाली अन्य देशों की तुलना में एक कोरा मझाक ही थी। भात्र भी कुछ वस्तुओं का नियन्त्रित वितरण किया जा रहा है जैसे कोयला आदि और गेहूँ का तो सरकार ने एक प्रकार का राशनिंग फिर से चालू कर दिया है। पिछले कुछ महीनों से सरकार ने गेहूँ के वितरण के लिये सरकारी माले की दुकानें प्रत्येक नगर में चालू कर रखी हैं। इन दुकानों से उचित मूल्यों पर गेहूँ की एक निश्चित मात्रा निम्न आय वाले व्यक्तियों को दी जाती है। सरकार ने जनता की सुविधा के लिये राशन कार्डों की व्यवस्था भी कर दी है।

### वस्तुओं में मिलावट (Adulteration in Commodities)—

अभी हमने सरकार द्वारा वस्तुओं की पूर्ति एवं मूल्य नियन्त्रण सम्बन्धी बातों का अध्ययन किया है। साधारणतया वस्तुओं के मूल्यों एवं पूर्ति को नियन्त्रित करने की नीति पूर्णतया सफल नहीं हो पाती। इस असफलता का एक कारण यह हो सकता है कि व्यापारी लोग लाभ कमाने के लालच से वस्तुओं में मिलावट कर देते हैं, जिससे वस्तुओं के गुण कम हो जाते हैं और वह घटिया हो जाती है। ऐसा हम समय होता है जबकि सरकार वस्तुओं के नीचे मूल्य निश्चित करती है। व्यापारी लोग वस्तु में घटिया किसम की वस्तुएँ मिलाकर बचने लगते हैं। गलत वस्तुओं में मिलावट करने की आदत लोगों में बहुत उत्पन्न हो गई है। अन्य वस्तुओं की अपेक्षा खाने की वस्तुओं एवं दवाइयों में मिलावट करना एक साधारण सी बात समझी जाने लगी है। इस प्रथा से रास्ते सामान की ही हानि पहुँचती है। इसलिए राज्य का यह भी कर्तव्य है कि वह इस सामाजिक बुराई को रोकें और समाज की ऐसी कुपीतियों से बचावे।

वस्तु में मिलावट करने का अभिप्राय यह है कि किसी 'प्रमाणिकृत' (Standard) वस्तु में जिसके मूल्य काफ़ी ऊँचे हो उसी से मिलती-जुलती ऐसी सस्ती वस्तु को मिलाया जाय जिससे वस्तु के गुणों में कमी हो जाय परन्तु उसमें लाभ उठने ही प्राप्त हो जितने कि प्रमाणिकृत वस्तु के। यह मिलावट कई प्रकार से की जा सकती है प्रथम प्रकार की मिलावट ऐसी हो सकती है जिससे वस्तु के गुणों को कम कर दिया जाय, या उसकी जगह को कम कर दिया जाये जैसे, गेहूँ के धाटे में भुका या बी का धाटा मिलाना, सरसों के तेल में लाहा का तेल मिलाना दूध में पानी मिलाना इत्यादि। दूसरे प्रकार की मिलावट ऐसी हो सकती है जिसमें किसी घटिया वस्तु को मिलाने के स्थान पर वस्तु के मूल्यवान मौजिक गुणों को किसी विधि द्वारा कम कर दिया जाय जैसे दूध में से भयंकर निकालने के पश्चात् उसे आलिस दूध के स्थान पर बेचना। अंतिम प्रकार की मिलावट ऐसी हो सकती है जिसमें किसी मूल्यवान वस्तु के स्थान पर घटिया वस्तु को मूल्यवान वस्तु की तरह बेचा जाय, जैसे बनस्पति घी को देसी घी की तरह बेचना या खेजिल बबल देना या पीकल मसल देना या असली क्यूटीकोरा पाउडर के दिब्बों में खेतम सरिया भर कर

वेचना । स्पष्ट है कि इन सब विधियों से उपभोक्ताओं को कितनी हानि होती है । एक ओर तो उन्हें दाम पूरे देने पर भी असली वस्तु नहीं मिल पाती दूसरी ओर घटिया वस्तु के खाने से स्वास्थ्य और खराब होता है । खाने की वस्तुओं और दवाइयों में मिलावट करना तो बहुत ही घातक हो सकता है । इसलिए यह नितांत आवश्यक है कि इस प्रकार की रीतियों को बन्द किया जाय । यदि दूसरे दृष्टिकोण से देखा जाय तो यह सरासर बेईमानी और धोखेबाजी है । उपभोक्ताओं को घटिया वस्तु बेकर असली वस्तु जैसे मूल्य से लेना धोखा नहीं तो और क्या है ? इसके अतिरिक्त खाने की वस्तुओं में मिलावट करने से अनेकों प्रकार की बीमारियाँ हो जाती हैं । दवाइयों में मिलावट करने से तो मरीज की मृत्यु तक हो सकती है ।

वस्तुओं में मिलावट करने से केवल उपभोक्ताओं को ही हानि नहीं होती बल्कि उत्पादकों को भी हानि होती है । जो उत्पादक ईमानदार होते हैं, और मिलावट करना बेईमानी समझते हैं, वे मिलावट करके वस्तुओं को बेचने वाले उत्पादकों से प्रतियोगिता नहीं कर पाते हैं क्योंकि वे असली वस्तुओं को उतने सस्ते मूल्यों पर नहीं बेच सकते जिन पर कि मिलावट की हुई वस्तुएँ बिकती हैं । उनकी बिक्री कम होनी है और उन्हें हानि होती है और अन्त में या तो उन्हें भी मिलावट करने पर विवश होना पड़ता है या अपना उत्पादन बन्द कर देना होता है । यदि वे मिलावट करना आरम्भ कर दें तो फिर इस दूषित चक्र (Vicious Circle) का कभी भी अन्त न ही पामेगा और यदि वे ऐसा नहीं करने तो उन्हें अपना उत्पादन बन्द करना पड़ेगा जिससे समाज की खालिस वस्तुओं का भिन्न ही कठिन हो जायेगा । इसके अतिरिक्त जब प्रमाणीकृत वस्तुओं के डिब्बों में नकली वस्तुएँ भर कर बेची जायेंगी, तो इससे जनता का विश्वास टिग जायेगा और उनकी प्रसिद्धि भी समाप्त हो जायेगी । यह भी नहीं बल्कि जनता का विश्वास फिर असली वस्तुओं पर से भी उठ जाता है । हर व्यापारी और उत्पादक बेईमानी समझा जाने लगता है । इस प्रकार ऐसे दूषित चक्रावरण में न तो व्यक्तियों में अमली और मिलावट की हुई वस्तुओं के बीच भेद करने की रचि ही रहती है और न पटिचान करने की शक्ति ही और दूसरी ओर ईमानदार उत्पादकों को न तो कोई प्रोत्साहन ही मिलता है और न उनके लिये व्यापारिकजगत में कोई स्थान ही रहता है ।

आधुनिक मनुष्य ने बेईमानी करने के लिए अपनी बुद्धि का बड़ा ही उत्तम प्रयोग किया है । यह बात वस्तुओं में मिलावट करने के सम्बन्ध में तो और भी सही उतरती है । मिलावट करने वालों ने वस्तुओं में मिलावट करने में बड़े ही निराले और प्रदुभुत ढंगों का प्रयोग किया है, जैसे खाने की वस्तुओं में मिलावट करने में सफल होने के लिए वस्तुओं में भिन्न-भिन्न प्रकार के रंग दिये गये हैं, बनावटी खुशबू दी गई है दवाइयों के डिब्बों पर गलत लेबिल लगाना या असली दवाई के डिब्बों में नकली दवाई बेचना या किसी ख्यात ब्रांड की प्रसिद्ध दवाइयों के लेबिलों को गैर कानूनी ढंग से छपवा कर नकली दवाइयों के डिब्बों पर चिपकाना या इस प्रकार के डिब्बे बनवाना जैसे कि प्रसिद्ध वस्तुओं के हो और उनमें नकली वस्तुओं को भर कर

वेचना या प्रमाणीकृत वस्तुओं के पुराने टिकाने में सस्ती घटिया वस्तुओं की प्रमाणीकृत वस्तु की तरह वेचना, इत्यादि ऐसी विधियाँ हैं जिनके द्वारा मिलावट करने वाले बड़ी गुणवत्ता से उपभोक्ताओं को बेवकूफ बनाकर अपनी वस्तुओं की बिक्री करने में सफल हो जाते हैं।

मिलावट करना कोई नई चिन्ता नहीं है। बेईमानी और धोखेबाजी बहुत पुराने समय से हो चली है। जर्म माने गये हैं और इनो प्रकार वस्तुओं में मिलावट करना भी बहुत प्राचीन समय से जाना जाता आया है। भारतमें, यनात, चीन, इंग्लैंड आदि देशों में इस कुरीति को रोकने के लिये प्राचीन समय से ही प्रयत्न होते आये हैं और सरकार को उनमें सफलता भी प्राप्त हुई थी। परन्तु आजकल यह कुरीति अपनी नई सीमा पर है और विज्ञान की उन्नति के साथ-साथ मिलावट करने की नई विधियाँ देखने में आ रही हैं। आजकल इस समस्या का रूप और स्वरूप इतना विस्तृत हो गया है कि उपभोक्ता के लिये न तो कोई गुंजायश ही है और न उपभोक्ता के पास ऐसी कोई विधि है जिससे वह वस्तुओं में की गई मिलावट को पहचान सके और न उसके पास अपनी शक्ति ही है जिससे वह इस कुरीति को रोक सके। अतः स्पष्ट है कि इसका अन्त करने का सम्पूर्ण दायित्व सरकार पर ही है। उन्नतिशील देशों में सरकार ने अपनी जिम्मेदारी को समझ कर समाज की सुरक्षा करने के लिये इस विषय में कानून बनाये हैं और साथ पदार्थों के लिये एक निश्चित मान (Standard) निर्धारित किया है।

भारत में वस्तुओं की मिलावट को रोकने के उपाय—भारत में भी वस्तु में मिलावट करने की प्रथा आजकल बहुत बढ़ गई है और आश्चर्य तो यह है कि मामूली से मामूली वस्तु में भी मिलावट की जा रही है। ची और दूध जैसी वस्तुओं का तो कुछ टिकाना ही नहीं है। यह अनुमान लगाया गया है कि १६ से ६९% लाभ दूध में मिलावट करते हैं और ची में, ७ से ६४% तक मिलावट करते हैं।<sup>१</sup> सन् १९५४ तक लगभग प्रत्येक प्रांत खाद्य पदार्थों में मिलावट को रोकने के लिये कानून बने हुए थे। परन्तु यह मिलावट को बन्द करने में सफल नहीं हुए थे, क्योंकि निरीक्षण तथा प्रवर्ध करने के लिये इनके पास निम्ने पड़े व्यक्तिता की कमी थी। इसके अतिरिक्त कानूनों में भी कमियाँ थीं इसलिए, भारतीय संसद ने सन् १९५४ में 'खाद्य पदार्थों में मिलावट विरोधक अधिनियम' बनाया। यह अधिनियम तारे ही राज्य में लागू कर दिया गया है और यह प्राचीन अधिनियमों की अपेक्षा अधिक विस्तृत है और अच्छा निरोधक भी। इस अधिनियम के अनुसार प्रत्येक खाद्य पदार्थ मिलावट की हुई समझी जायगी यदि उसकी प्रकृति प्रवृत्तियाँ व गुण इस प्रकार की नहीं हैं जैसे कि बताये जाते हैं, यदि उसमें कोई ऐसी वस्तु मिला दी गई है जिससे कि वह हानिकारक वस्तु बन गई है, यदि उसके स्थान पर कोई ऐसी सस्ती वस्तु पूर्णतया या अंशतया मिला दी है जिससे कि मुख्य वस्तु हानिकारक हो गई है यदि वस्तुओं के

मौलिक गुणों को पूर्णतः या अंशतः कम कर दिया गया है, यदि उन्हे गन्धे स्थानों पर तैयार किया गया है या गन्धे डिब्बों में बन्द किया गया है, यदि उसमें किसी जहरीली वस्तु का मिश्रण कर दिया है, यदि उमम किमी गन्दी या सड़ी हुई वस्तु को मिलाया गया है, यदि उम वस्तु का डिब्बा किसी हानिकारक वस्तु का बनाया गया है, यदि प्रमाणित रंगा की अपेक्षा उममे अन्य रंगों का प्रयोग किया गया है और यदि उमके गुण अथवा चिन्हित प्रमाणित स्तरों से नीचे है इत्यादि। इसके अतिरिक्त अधिनियम के अनुसार किसी वस्तु का ग्रन्थ व्यापार चिन्हों (Brands) के नाम से बेचना भी जुर्म है और इसके अन्तर्गत हर वह वस्तु सम्मिलित होगी जो या तो गकली है या किसी ग्रन्थ खास पदार्थ से इतनी मिलती जुलती है कि धोका होने की सम्भावना है, या उसको किसी ऐसे स्थान या देश से सम्बन्धित कर दिया गया है जहाँ की वह नहीं है या लेबल पर या किसी ग्रन्थ प्रकार से उसके गुणों की झूठी और गलत व्याख्या की गई है। अधिनियम में कुछ खास पदार्थों के लिये विशेष मान भी निश्चित कर दिये हैं और यह आवश्यक है कि वस्तुएँ उमी प्रमाण की चेची जायें। यदि कोई व्यापारी प्रमाणित मान से कम की वस्तुएँ बेचता है तो उसको दंड दिया जायेगा। अधिनियम में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि यदि राज्य सरकारें चाहे तो वह खास पदार्थों के निरीक्षण के लिये निरीक्षक नियुक्त कर सकती हैं जिनका काम व्यापारियों एवं उत्पादकों से खास पदार्थों के नमूने इकट्ठे करना होगा। यह नमूने सरकारी विश्लेषण कर्त्ता (Public Analysts) के पास भेजे जा सकते हैं। यदि नमूनों में किसी प्रकार का भिदावट मिलती है तो उत्पादक एवं व्यापारी पर मुकदमा चलाया जा सकता है। यह निरीक्षक उन स्थानों का भी निरीक्षण कर सकते हैं जहाँ पर कि खास पदार्थों का उत्पादन किया जा रहा है या बेचा जा रहा है या गोदामों में भरा जा रहा है। कंता भी वस्तुओं के नमूने सरकारी विश्लेषण कर्त्ता के पास भेज सकते हैं परन्तु उनको इसके लिये कुछ शुल्क देना पड़ेगा। यदि नमूने में किसी प्रकार की भी भिदावट मिलती है तब यह शुल्क वापिस कर दिया जायेगा। यदि किसी व्यापारी का चालान प्रथम बार हुआ है तो उमको एक वर्ष की सजा या तो २,०००) रुपए के जुर्माना या दोनों का दंड दिया जा सकता है और यदि किमी व्यापारी का यह पहला जुर्म नहीं है तब उसको चार वर्ष की सजा और जुर्माना दोना का दंड दिया जा सकता है।

वड़े खेद की बात है कि इस अधिनियम के अन्ते कृषे श्री ग्राह्य वस्तुओं की भिदावट अभी तक चल रही है इसका मुख्य कारण यह है कि कमचारियों के अभाव में यह सम्भव नहीं है कि सब कारखानों और सस्थाओं का निरीक्षण किया जावे। इसके अतिरिक्त बर्गचारिया में घूमसोरी और भ्रष्टाचार बहुत प्रचलित है। और सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि अधिनियम में अभी भी इतनी कमियाँ हैं कि वकील लोग अपनी बुद्धिमानी से भिदावट करने वाली वो घचान की कोई न कोई विधि अवश्य ही गालूम कर लेते हैं।

हमारे देश में नकली इन्वेन्सन और दवाइयों के बनाने में भी उत्पादकों को

पुस्तक-दूसरी



राजस्व



## राजस्व की परिभाषा—

राजस्व अर्थशास्त्रीय विज्ञान का एक महत्वपूर्ण भाग है। इस शब्द का अभिप्राय राज्य की वित्तीय व्यवस्था के विज्ञान एवं कला से है। राज्य किस प्रकार अपनी आय इकट्ठा करता है और किस प्रकार उसका व्यय करता है, यही मुख्य में राजस्व का विषय है। वास्तव में राजस्व अंग्रेजी भाषा के शब्द *Public Finance* का शब्दार्थ नहीं है। इसका सही शब्दार्थ तो 'जनता वित्त' होता। हम इस विषय में जनता सम्बन्धी बातों का ज्ञान तो करते हैं परन्तु हमारा जनता की वित्तीय व्यवस्था से प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं होता। सही मानो में तो हम जनता का प्रतिनिधित्व करने वाली सत्ता 'राज्य' की वित्तीय व्यवस्था का अध्ययन 'राजस्व' के अन्तर्गत करते हैं। इसीलिये हिन्दी में अंग्रेजी भाषा के शब्द का अर्थ 'राजस्व' किया गया है। 'राजस्व' एक विस्तृत शब्द है, जिसमें सारी राजकीय सत्ताओं एवं पदाधिकारियों की वित्तीय व्यवस्था का अध्ययन सम्मिलित है। इस प्रकार राजस्व में हम व्यक्तियों का अध्ययन अपविवक्षित रूप में न करके सामूहिक रूप में करते हैं। राजस्व की अनेकों परिभाषायें देखने में आती हैं। हम उनमें से कुछ अधिक महत्वपूर्ण परिभाषाओं को यहाँ पर देंगे —

प्रो० सी एफ. बैस्टेबल (C F. Bastable) के शब्दों में, "सब राज्यों के लिये, चाहे—वे अच्छी तरह विकसित हैं या बुरी तरह—किसी न किसी प्रकार के साधन आवश्यक होते हैं, और इसीलिये राजकीय साधनों की पूर्ति एवं उनका उपयोग अध्ययन का एक विषय बन गये हैं, जिसे अंग्रेजी में 'राजस्व' कहते हैं।" कुछ लेखकों<sup>1</sup> ने इस परिभाषा में कुछ आपत्तियाँ हैं। इनके अनुसार 'साधन' शब्द अस्पष्ट है। यह सब ही प्रकार के साधनों—चाहे भौतिक हो या अमौद्रिक, भौतिक हों या अमौद्रिक—को सम्बोधित करता है, जब कि इन लेखकों का विचार है कि राजस्व में केवल राज्य के भौद्रिक तथा साध सम्बन्धी साधनों को ही सम्मिलित करना चाहिये। परन्तु यहाँ पर यह बता देना उपयुक्त होगा (जैसा कि इन लेखकों

ने स्वयं ही माना है) कि विभिन्न भौतिक एवं अभौतिक या भौदिक एवं अभौदिक साधनों के बीच भेद करना सरल नहीं है। दूसरे राज्य अपने वायु संचालन के लिये सभी प्रकार के साधनों से काम लेता है और फिर भाज का युग मुद्रा का युग है। मुद्रा का आजकल वह स्थान है जो किसी भी वस्तु का नहीं है। भाज के युग में देश प्रेम भा का प्यार, सच्चाई ईमानदारी सब ही अभौतिक वस्तुभा का अस्तित्व समाप्त हो गया है और इनका महत्व मुद्रा में ही बिगड़ कर रह गया है। इसलिये साधन शब्द का प्रयोग बैस्टबिल ने बहुत ठीक किया है। इन बात पर किसी प्रकार की आपत्ति करना अनावश्यक है।

श्रीमती उमसाहिकस (Mrs U K Hicks) व्यक्तिगत मामलों तथा राजकीय मामलों के भेद को स्पष्ट करते हुए कहती हैं कि दूसरा समूह उन सेवाओं (और कुछ स्थितियों में वस्तुओं) की व्यवस्था करने में व्यस्त रहता है जिनका भव्य और विविधता उपभोक्ताओं की प्रत्यक्ष इच्छाओं द्वारा नहीं बल्कि सरकारी सस्थाओं के नियम द्वारा निर्धारित होते हैं अर्थात् प्रजातन्त्र में नागरिकों के प्रतिनिधियों द्वारा राजस्व में हम केवल दूसरे समूह की क्रियाओं से ही सम्बन्धित हैं।<sup>2</sup>

श्रीमती हिकस ने इन शब्दों से राजस्व के विषय में एक बात के अतिरिक्त और कुछ नहीं पाता होता अर्थात् राजस्व में केवल राजकीय सस्थाओं की क्रियाओं का अध्ययन होता है। यदि देखा जाय तो यह राजकीय अर्थशास्त्र (Public Economics) की परिभाषा हुई। राजस्व में हम राजकीय अर्थशास्त्र के केवल उस भाग से सम्बन्धित हैं जिसमें राज्य द्वारा एकत्रित धन और उसके उपयोग का अध्ययन किया जाता है। श्रीमती हिकस ने भी कदाचित् इस पर ध्यान दिया हो। इसीलिये आगे चलकर उन्होंने कहा है कि राजस्व का मुख्य विषय उन विधियों का निरीक्षण एवं मूल्यांकन करना है जिनके द्वारा सरकारी सस्थाएँ आवश्यकताओं की सामूहिक आवश्यकताओं को प्रबंध करती हैं और अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिये आवश्यक कोष प्राप्त करती हैं।<sup>3</sup>

प्रोफसर फिनल शिराज के अनुसार सक्षम में राजस्व उन सिद्धान्तों का अध्ययन है जिनके अनुसार राजकीय पदाधिकारियों के कोषों का एकत्रीकरण एवं व्यय होता है। एक वास्तविक विज्ञान के रूप में इनका सम्बन्ध उन तथ्यों से है कि वे होते हैं। यह उन विस्तीय घटनाओं के अटिल प्रवाह में खोज करता है और धैर्यमूर्त और कमबख्त खोज जिनमें हम अनुसंधान कहते हैं से उनमें छिपी हुई एकरूपता का पता लगाता है और एकरूपता के वाक्यों को नियमों की भाँति बताया जाता है।<sup>4</sup>

इस परिभाषा में शिराज ने राजस्व के विषय एवं क्षेत्र पर श्रम लक्षकों को अपेक्षा अधिक विचार किया है। उन्होंने इसकी कृता और विज्ञान दोनों ही माना

2 U K Hicks *Public Finance* 1948 Page 1

3 *Ibid* Page 6

4 Fendley Shiraz *Science of Public Finance* Part I

है। इसलिये यह परिभाषा अधिक स्पष्ट और वैज्ञानिक है। कुछ लेखकों ने इसे मतोपजनक तो माना है परन्तु इससे पूर्णतया सतुष्ट नहीं है। उनका कहना है कि 'राजकीय संस्थाओं' जिसके लिये शिराज ने अंग्रेजी के शब्दों (public authorities) का प्रयोग किया है, के अन्तर्गत, प्रमण्डल आदि संस्थाएँ भी सम्मिलित हो जाती हैं, जबकि राजस्व में हम केवल राज्य की क्रियाओं से ही सम्बन्धित रहते हैं। यह लेखक यह ही भूल गये कि अंग्रेजी भाषा के शब्द authorities और bodies में बहुत अन्तर है। जबकि public authorities पूर्णतया public bodies हो सकती हैं, public bodies हर स्थिति में public authorities नहीं हो सकती। प्रमण्डल public body अवश्य है परन्तु public authority नहीं। Public authorities के अन्तर्गत हन केन्द्रीय सरकार, प्रान्तीय सरकार, नगरपालिकाओं, नगर मुहान ट्रस्ट, वैधानिक ग्राम पंचायतों, जिला बोर्ड आदि जो राज्य की ओर से काम करती हैं और जिन्हें राज्य ने वैधानिक अधिकार दे रखा है, उन्हीं को सम्मिलित करते हैं। प्रमण्डल और कम्पनो public bodies में सम्मिलित होगी। इसलिये हम विषय पर आपत्ति करना अन्यायपूर्ण है।

डा० डालटन का कथन है कि राजस्व उन विषयों में से एक है, जो अर्थ-शास्त्र और राजनीति-शास्त्र की सीमाओं पर स्थित है। "यह राजकीय पदाधिकारियों की आय और व्यय से सम्बन्धित है, और इनके पारस्परिक सम्बन्ध से भी। राजस्व के सिद्धान्त सामान्य सिद्धान्त हैं जो इन मामलों के विषय में प्रतिपादित किये जा सकते हैं।"<sup>5</sup>

शिराज और डालटन की परिभाषाओं में, स्पष्ट ही है, कोई अन्तर नहीं है।

आर्मिटेज स्मिथ (Armitage Smith) के अनुसार, "राजकीय व्यय तथा राजनीय आय की प्रकृति तथा उसके सिद्धान्तों की खोज को राजस्व कहते हैं।"<sup>6</sup>

लुटज (Lutz) के शब्दों को दुहराने के लिये, "राजस्व उन साधनों की व्यवस्था, सुरक्षा तथा वितरण का अध्ययन करता है, जो राजकीय अथवा प्रशासन सम्बन्धी कार्यों को चलाने के लिये आवश्यक होते हैं।"<sup>7</sup>

उपर्युक्त परिभाषाओं के अध्ययन से यह ही विदित होता है कि इनमें केवल शब्दों का ही हेर-फेर है बल्कि अभिप्राय सब का एक समान है, अर्थात् राजस्व, राजकीय संस्थाओं के आय और व्यय का एक अध्ययन है।

### राजस्व का विषय एवं क्षेत्र—

राजस्व की परिभाषा से इसकी विषय सामग्री गली भाँति विदित है। राज्य और उससे सम्बन्धित संस्थाएँ प्रशासन एवं सामाजिक कल्याण के लिये किस प्रकार धन एकत्रित करती हैं और उसको किस प्रकार व्यय करती हैं—यही राजस्व के अध्ययन

5. Hugh Dalton, Principles of Public Finance, Page 1.

6. Armitage Smith, Principles and Methods of Taxation, Page 14.

7. H. L. Lutz, Public Finance, Page 3

का विषय है। इस प्रकार राज्य की क्रियाओं के साथ-साथ यह भी आवश्यक है कि उसके धन के स्रोतों और खर्चों की मदों का भी ज्ञान प्राप्त हो। यह ध्यान रहे कि हम राज्य की वेवस्तु उन क्रियाओं का ही अध्ययन नहीं करते जिनका सम्बन्ध आवश्यकताओं की सामूहिक श्रुति से होता है, बल्कि उनका अध्ययन वित्तीय दृष्टिकोण से करते हैं और उनकी वित्तीय जटिलताओं पर भी दृष्टिपान करते हैं। न्यायकारों राज्य के विचार के उदगम के बाद से तो यह निश्चित करना ही दुर्लभ हो गया है कि राज्य की किन क्रियाओं से सम्बन्धित वित्तीय जटिलताओं का अध्ययन राजस्व में किया जाय, क्योंकि आजकल तो लगभग सारी क्रियाएँ एक दूसरे से प्राप्त न ऐसी गुंथी हुई हैं कि किसी एक क्रिया को अलग करना या उसके विषयों भी पहनूँ की ओर संकेत करना सम्भव ही नहीं है। हाँ, इतना अवश्य है कि राज्य द्वारा सम्पन्न की जाने वाली सामाजिक क्रियाओं की बाह्यनीयता अर्थात् नृराश्रय तथा वस्तुश्रय के सम्बन्ध में खोज करना राजस्व का विषय नहीं है। यह तो राजकीय अर्थशास्त्र का विषय है। राजस्व में केवल वित्त एकत्रित करने और उसको व्यय करने से सम्बन्धित क्रियाओं का ही अध्ययन किया जाता है। इन क्रियाओं की बाह्यनीयता के विषय में खोज की जाती है और उचित सिद्धान्तों को प्रतिपादित किया जाता है और समाज तथा देश पर पड़ने वाले प्रभावों का अध्ययन किया जाता है। चाहे इन वित्तीय क्रियाओं का सम्बन्ध राज्य की आर्थिक क्रियाओं से है या राजनीतिक क्रियाओं से, या सामाजिक क्रियाओं से इसने विषय में सोचने का काम राजस्व का अध्ययन करने वाले का नहीं है।

ऊपर से देखने में तो राजस्व का क्षेत्र बहुत ही छोटा लगता है, अर्थात् राज्य की आय और राज्य का व्यय। वास्तव में यह तो राजस्व के दो बड़े-बड़े भाग हैं। इन भागों को निम्न प्रकार अन्य उपविभागीय विभाजित किया गया है। इस प्रकार राजस्व के सम्पूर्ण क्षेत्र के अन्तर्गत निम्न विषयों का अध्ययन किया जाता है —

(अ) राजकीय व्यय—राज्य को किन-किन मदों पर कितना-कितना व्यय करना आवश्यक है यह व्यय किन सिद्धान्तों के अनुसार किया जाय, इनमें सम्बन्धित क्या कठिनाईयाँ हैं, इत्यादि बातों का अध्ययन इस भाग में किया जाता है।

(आ) राजकीय आय—इस भाग में हम यह अध्ययन करते हैं कि राज्य अपनी आय किन-किन स्रोतों से प्राप्त करता है, करों का क्या महत्व है, करारोपण के क्या सिद्धान्त हैं, करों के क्या प्रभाव होते हैं, इत्यादि।

(इ) राजकीय ऋण :—वैसे तो राजकीय ऋण भी, राजकीय आय का एक स्रोत है, और इसका अध्ययन भी उसी के अन्तर्गत किया जाना चाहिये। परन्तु इसका अध्ययन बिल्कुल अलग रूप से किया जाता है। इसका कारण यह है कि राजकीय आय के जो वास्तविक स्रोत होते हैं, उनसे प्राप्त किये हुये धन को लौटाने का प्रश्न नहीं उठता, परन्तु राज्य ऋण द्वारा जो धन प्राप्त करता है वह तो आय नहीं ऋण है, जिसका भुगतान राज्य को करना ही होगा। इस भाग के अन्तर्गत

हम यह अध्ययन करते हैं कि राज्य किन सिद्धान्तों के आधार पर ऋण प्राप्त करता है, ऋण क्यों लिये जाते हैं, किस प्रकार के लिये जाते हैं, इनके क्या प्रभाव होते हैं और इन ऋणों का भुगतान किस प्रकार किया जाता है इत्यादि ।

(ई) वित्तीय प्रबन्ध :—इस भाग में हम यह अध्ययन करते हैं कि राज्य की ओर से सरकार वित्तीय क्रियाओं का प्रबन्ध किस प्रकार करती है । बजट किस प्रकार बनाया जाता है, बजट बनाने के क्या उद्देश्य होते हैं, घाटे के बजट और लाभ के बजट का क्या महत्व है, इत्यादि बातों पर खोज इस भाग में की जाती है ।

(उ) सघीय वित्त :—आजकल सघीय वित्त का महत्व, राजस्व के एक भाग के रूप में, काफी बढ़ गया है । कुछ देशों में सघ नमूने का सरकारी संगठन है, जैसे कनाडा, आस्ट्रेलिया, सुइजरलैण्ड, भारतवर्ष इत्यादि । इन देशों में समस्याएँ यह हैं कि सघ सरकार और उसके आधीन इकाई सरकारों (Unit Governments) में कैसे वित्तीय सम्बन्ध हों, विभिन्न क्रियाओं का विभाजन कैसे हो, सघीय वित्त के क्या सिद्धान्त हैं इत्यादि । इन्हीं का अध्ययन इस भाग में किया जाता है ।

राजस्व एवं व्यक्तिगत वित्त व्यवस्था में भेद

(Distinction between Public and Private Finance)—

यद्यपि राजकीय और व्यक्तिगत समस्याएँ लगभग एक समान हैं, दोनों ही क्षेत्रों में आय और व्यय के बीच सामंजस्य स्थापित करना पड़ता है, और दोनों ही क्षेत्रों में वित्त व्यवस्था का रूप एक सा ही होता है, फिर भी दोनों—राज्य और व्यक्ति—ही की स्थिति एवं वित्तीय व्यवस्था में कुछ मौलिक भेद बताये जाते हैं । यह भेद निम्नांकित हैं । यही पर हम यह भी निर्णय करेंगे कि यह भेद कहा तक न्याय संगत है —

(१) राज्य का अपेक्षाकृत अधिक प्रभुत्व—यह स्वीकार करने में किसी को भी कोई आपत्ति नहीं होगी कि राज्य का व्यक्ति की अपेक्षा अधिक प्रभुत्व होता है । वह अधिक अविन्यानी है । यद्यपि दोनों के स्रोत एक से हैं—दोनों ही अपनी आय प्राप्त कर सकते हैं, दोनों ही दूसरों से दान ले सकते हैं और दोनों ही ऋण ले सकते हैं—फिर भी राज्य शक्तिसाली होने के कारण व्यक्तियों की सम्पत्ति पर अपना अधिकार जमा सकता है और उसकी आवश्यकता होने पर हड़प भी कर सकता है, जो व्यक्ति के हाथ की बात नहीं । एक व्यक्ति किसी दूसरे व्यक्ति की सम्पत्ति हड़प नहीं कर सकता । ऐसे तो राज्य भी किसी दूसरे राज्य की सम्पत्ति हड़प नहीं कर सकता । परन्तु बात यह है कि वह अपने ही नागरिकों की सम्पत्ति पर अधिकार जमा सकता है, क्योंकि वे उसके आधीन हैं । यह विचार कुछ ठीक नहीं है क्योंकि राज्य नागरिकों का ही एक सामूहिक रूप है । नागरिक राज्य का एक अंग है । नागरिकों की सम्पत्ति राज्य की सम्पत्ति है और राज्य की सम्पत्ति नागरिकों की । इस प्रकार जब राज्य किसी नागरिक की सम्पत्ति हड़प करता है तो ऐसा करने में उसका यही प्रयत्न होता है कि वह नागरिकों की अपेक्षा उसका अधिक

प्रयोजन उपयोग करे। अतः ऐसा करने में राज्य केवल अपनी आय के एक भाग को एक व्यय की मद से निगल कर दूसरी मद में लगा देता है, जैसे कि व्यक्ति भी करता है। इसलिये राजकीय और व्यक्तिगत वित्त व्यवस्था में इस प्रकार भेद करना न्याय संगत नहीं है।

(२) राजकीय आय की अनिवार्य प्रकृति—कुछ लेनगो वा विस्वास है कि बिना आय के राज्य का कोई अस्तित्व ही नहीं होगा क्योंकि यह जब नाहे आय प्राप्त कर सकता है। यह व्यक्तियों को कर देने पर बाध्य कर सकता है। इसी कारण दोना—राजकीय और व्यक्तिगत वित्त व्यवस्था—भ अन्तर होता है। एक व्यक्ति किसी दूसरे व्यक्ति को खपा देने के लिये मजबूर नहीं कर सकता। राज्य ऐसा कर सकता है। परन्तु इस प्रकार का भेद भी भ्रमपूर्ण है। एक राज्य दूसरे राज्य को भी धन देने के लिये विवश नहीं कर सकता, जैसे कि एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति को मजबूर नहीं कर पाता। राज्य केवल अपने नागरिकों से ही धन ले सकता है। परन्तु यह धन धन के बदले मप्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से सेवाएँ प्रदान करता है। व्यक्तियों से प्राप्त धन राज्य पूरा वा पूरा व्यक्तिप्रा की ही गौदा देता है। यह ही सचता है कि जिस व्यक्ति से धन प्राप्त किया गया है, या कर की रशि समूल की गई है उसको कोई प्रत्यक्ष सेवा वा प्राप्त हो। इसलिये इस प्रकार का भेद भी ठीक नहीं है।

(३) राजकीय ऋणों का अनिवार्य चरित्र—यह भी विस्वास किया जाता है कि राज्य अपने नागरिकों को ऋण देने के लिये विवश कर सकता है, जबकि एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति को ऋण देने के लिये विवश नहीं कर सकता। परन्तु यह विचार भी भ्रमपूर्ण है। हम ऊपर कह चुके हैं कि जिस प्रकार एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति को किसी भी कार्य के लिये विवश नहीं कर सकता उसी प्रकार एक राज्य दूसरे राज्य को भी बाध्य नहीं कर सकता। एक बुद्धिमान व्यक्ति को सर्वथा समान प्रकृति वाली वस्तुओं की ही आपस में तुलना करनी चाहिये। इससे अतिरिक्त यह भी सोचना अनुचित है कि राज्य नागरिकों को ऋण देने पर विवश कर सकता है। यह केवल साम्राज्यहीन ही हो सकता है प्रजासत्तव में नहीं, जहाँ राज्य अपने नागरिकों का सामूहिक रूप होता है।

(४) राजकीय आय की सीमा—राजकीय आय व्यक्तिगत आय की अपेक्षा अधिक सीमापूर्ण होती है। यह सच है। राज्य अपनी आय को अधिक सरलता से बढ़ा सकता है। कुछ लोगों का कहना है कि जैसे जैसे राज्य अपनी आय बढ़ाने का प्रयास करता है, व्यक्तिप्रा की व्यक्तिगत आय कम होती जाती है। इस प्रकार राज्य केवल उस अनुपात को बढ़ा सकता है जिस में देश की सम्पूर्ण आय नागरिकों और राज्य के बीच विभाजित रहती है। सीमाती हिम का भी यही विचार है। वह कहता है कि व्यक्ति अपनी आय का एक भाग स्वयं खर्च करने में और दूसरे को के आवस्यकताओं की सामूहिक अनुवृष्टि में खर्च करने में। इस दूसरे भाग में सुखमता से परिवर्तन किया जा सकता है। यह ध्यान रहे कि कुल

आम में भी वृद्धि हो सकती है। एक तो राज्य धन का विनियोग उत्पादक योजनाओं में कर सकता है और दूसरे व्यक्तियों की असमचित्त क्रियाओं को अपेक्षा राज्य की समचित्त क्रियाओं से कुल आय में सरलता से वृद्धि हो जाती है। और इस प्रकार सत्य ही व्यक्ति की अपेक्षा राज्य की आय अधिक लोचपूर्ण होती है।

(५) राज्य की आय उसके व्यय से निर्धारित होती है—बहुधा यह कहा जाता है कि राजकीय एवं व्यक्तिगत वित्त में यह सब से बड़ा भेद है कि जबकि व्यक्ति अपने व्यय का सामाजिक अपनी आय के माध्य करता है, दूसरी ओर राज्य अपनी आय को व्यय के अनुसार प्राप्त करता है। इस प्रकार दोनों एक दूसरे के विपरीत हैं। व्यक्ति का व्यय उसकी आय से निर्धारित होता है। इसके विपरीत राज्य पहले यह निश्चित करता है कि उसे विभिन्न महों पर कब, कितना और कैसे खर्च करना है तत्पश्चात् वह आय के माध्य निश्चित करता है। यह ध्यान रहे कि यह भेद गूढ़ नहीं है। बहुधा ऐसा होता है कि राज्य तथा व्यक्ति दोनों ही अपने अपने क्षेत्रों में अपनी प्रकृति से बिल्कुल विपरीत दिशा में कार्य करते हैं। बहुत से अवसरों पर व्यक्ति अपनी आय से कहीं अधिक खर्च करता है जैसे खोहों पर, शादी में, जन्म तथा मृत्यु आदि अवसरों पर। यही कारण है कि भारतीय रूप में एक श्रमिक इतने ऋण ग्रस्त रहते हैं। यदि उनमें इस प्रकार की भावना जाग्रत हो जाए तो भारत की आधी कठिमाईया दूर हो जाएं। तो, व्यक्ति इस प्रकार अपनी निश्चित एवं स्थायी आय से अधिक खर्च करके, अपनी आय को बढ़ाने का प्रयत्न करता है। राज्य के विषय में भी ऐसा होता है, कि यह आवश्यक नहीं कि राज्य सदैव ही अपने व्यय के अनुसार आय प्राप्त करने में सफल हो जाए। बहुत बार सरकार को अपने खर्च कम करने पड़ जाते हैं जैसे आजकल ही लीजिये, भारत सरकार को अपने नागरिक प्रशासन सम्बन्धी खर्चों को कम करना पड़ रहा है ठीक इसी प्रकार इस वर्ष (१९५६) में भारत सरकार ने सुरक्षा व्यय में भी कमी कर दी है। कभी कभी तो यहाँ तक स्थिति पहुँच जाती है कि सरकार को अपनी उत्पादक योजनाओं को स्थगित कर देना पड़ता है जैसे आजकल भारत सरकार और प्रान्तीय सरकारें अपनी बहुत सी योजनाओं में कमी कर रही हैं। अतः व्यक्ति और राज्य की वित्त व्यवस्था में यह भेद केवल नाम मात्र ही है। परन्तु यह बात कभी कभी ही सत्य होती है। अधिकतर वही होता है जो हम पहले कह चुके हैं।

(६) राज्य का उद्देश्य लाभ प्राप्ति नहीं होता—यह विश्वास कर लिया गया है कि व्यक्ति सदैव ही निजी लाभ की दृष्टि से कार्य करता है, परन्तु राज्य के सम्बन्ध में ऐसा नहीं कहा जा सकता। व्यक्ति अधिकांश अवसरों में यही प्रयत्न करता है कि वह अपनी आय में से कुछ न कुछ अवश्य बचावे और इस बचत को सदैव ही वह अधिकतम करना चाहता है। परन्तु प्रश्न यह है कि क्या यह सारे ही व्यक्तियों की प्रवृत्ति होती है? वास्तव में ऐसी बात नहीं है। अधिकांश व्यक्ति अपनी वर्तमान आवश्यकताओं की पूर्ति करके अधिक आनन्द प्राप्त करते हैं अपेक्षाकृत धनो में जमा करने के। कुछ ही अपनी आय से भी अधिक व्यय करने के आदी हो जाते हैं और

किर क्या राज्य सदैव ही साम रहित उद्देश्यों से कार्य करता है ? जिस प्रकार व्यक्ति अधिनतम सन्तुष्टि करने का प्रयत्न करता है उसी प्रकार राज्य भी अधिकतम लाभ प्राप्त करने का प्रयत्न करता है। राज्य का उद्देश्य यह ही होता है कि वह सामाजिक लाभ को अधिनतम करे। अधिकाधिक व्यक्तियों को अधिकाधिक मात्रा में सेवाएँ प्रदान करे। इसी उद्देश्य की पूर्ति में वह निरन्तर यत्न करता रहता है। इस प्रकार इस आधार पर भेद करना भी न्यायसंगत नहीं है।

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि राजकीय और व्यक्तिगत वित्त में केवल फरक का ही अन्तर है।

### राजस्व का उद्देश्य अर्थात् 'अधिकतम सामाजिक कल्याण का सिद्धान्त'—

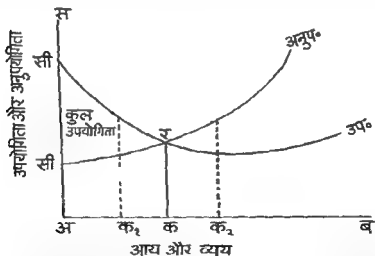
हम अभी कह रहे हैं कि एक व्यक्ति की भाँति राज्य भी अपनी आय और व्यय का सामंजस्य इस प्रकार करता है कि वह सामाजिक कल्याण को अधिकतम कर सके। अतः अधिकतम सामाजिक कल्याण का प्राप्ति करना ही सरकार का मुख्य उद्देश्य होता है और यह उसकी समस्त विधायाँ जैसे आय प्राप्त करना, व्यय करना, ऋण लेना और सुरक्षित बोध रखना इत्यादि में विद्यमान रहता है। हमारे शब्दों में हम यह भी कह सकते हैं कि राज्य की वित्तीय विधायाँ का नियमन अधिकतम सामाजिक कल्याण नियम द्वारा होता है।

इस नियम के अनुसार राजकीय व्यय हर दिशा में उस बिन्दु तक बढ़ने रहना चाहिये जब तक कि इस व्यय से उत्पन्न होने वाला सतीत राज्य द्वारा लगाये हुए करा में उत्पन्न होने वाले असतीत के बराबर न हो जायें। इस प्रकार सामाजिक कल्याण उसी स्थिति में अधिकतम होगा जब कि सतीत और असतीत पूर्ण सन्तुलन की स्थिति में होंगे। अतः यह नियम उन सीमाओं के निर्धारित करने में सहायता देता है, जिन तक राज्य कर लगाता जाय और अपनी विधाओं के क्षेत्र को बढ़ाता जाय। आधुनिक समय में इन विषयों का बड़ा महत्त्व है। इसीलिये अधिकतम सामाजिक कल्याण के नियम का भी विशेष महत्त्व है। प्राचीन ग्रन्थशास्त्रियों की ता बात ही और की। वे राज्य हस्तक्षेप को पसन्द ही नहीं करते थे। उनका विचार यह था कि राज्य को राजा के कार्यों में अनावश्यक हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये। उदाहरणार्थ, जे. बी. से. का विचार था कि, 'वित्त की सारी योजनाओं में सबसे अच्छी योजना यह है कि कम खर्च करे और सब करो ग वह कर सबसे अच्छा है जिसने राशि सबसे कम हो।' पुराने विचारकों का यह भी कहना था कि 'मध्यम अच्छी सरकार होती है जो सबसे कम शासन करे।' इन लोगों के इन मंत्रों कि 'हर कर एक बुराई है' या "द्रव्य को व्यक्तिगत की जेबों में बढ़ने के लिये छोट देना चाहिये" या "व्यक्तियों द्वारा व्यय किया हुआ द्रव्य उत्पादक है और सरकार द्वारा व्यय किया गया सन्तुष्टादक", का परिणाम यह हुआ कि प्राचीन समय में राजस्व का आकार बहुत ही छोटा रहा। परन्तु आजकल राजस्व का क्षेत्र बहुत ही विस्तृत



हो गया है और यह सभी का विश्वास है कि राज्य की अवस्था व्यक्ति कभी भी आय और व्यय में संतुलन इस प्रकार नहीं कर सकता जिससे सामाजिक कल्याण अधिकतम हो। सरकार अपने व्यय को पूरा करने के लिये जनता से करों द्वारा धन प्राप्त करती है और उसको अपने निर्देशन में व्यय करती है।

यह नियम "उपयोगिता ह्रास नियम" पर आधारित है। जैसे-जैसे मनुष्य के पास धन जमा होता जाता है धन की प्रत्येक वृद्धि के साथ उसकी उपयोगिता मनुष्य के लिये घटती जाती है। इसके विपरीत मनुष्य के पास धन की मात्रा कम होने के साथ साथ उपयोगिता बढ़ती जाती है। इसीलिए सरकार धनी व्यक्तियों पर जैसी दर पर कर लगाती है और निर्धन व्यक्तियों को कर से मुक्त कर देती है। इस प्रकार करारोपण द्वारा सरकार धन की समानताओं को कम करने का प्रयत्न करती है। दूसरी ओर वह धन प्राप्त करके खर्च करती है और कुल उपयोगिताओं को अधिकतम करती है और सामाजिक कल्याण अधिकतम करने के ध्येय की पूर्ति करती है। अतः सरकार को उत सीमा तक कर लगाकर अपनी निमाओं को बढ़ाते जाना चाहिये जब तक कि व्यय से प्राप्त कुल उपयोगिताएँ अधिकतम न हो जायें। इसी विचार को एक चित्र द्वारा प्रदर्शित किया जा सकता है।



उपर्युक्त चित्र में अ ब रेखा पर आय व व्यय की इकाइया ली गई है और अ स पर उपयोगिता एक अनुपयोगिता की इकाइया। 'सी० उप०' रेखा सरकारी व्यय की सीमान्त उपयोगिताओं को प्रदर्शित करती है और 'सी० अनुप' रेखा कर द्वारा उत्पन्न अनुपयोगिता दिखाती है। सरकारी व्यय बढ़ने के साथ साथ सीमान्त उपयोगिता कम होती जायेगी जैसा कि सी० उप० रेखा से स्पष्ट होता है। कर दाता

को कर का भुगतान करने से अनुपयोगिता बढ़ती जायगी जैसा कि 'सी० अनुप०' रेखा से स्पष्ट होता है। दोनों रेखायें 'र' बिन्दु पर एक दूसरे को काटती हैं। यह अनुकूलतम बिन्दु है जिस पर कुल उपयोगिता अधिकतम होगी। यदि सरकार न तक कर लगायेगी तब कुल उपयोगिता कम होगी। स्पष्टाद्वत उस स्थिति के जब कर 'क<sub>१</sub>' तक लगायगी यह असतत (dotted) रेखा से दिखाया गया है। यदि सरकार कर को 'क<sub>२</sub>' तक बढ़ाती जाय तब कुल उपयोगिता कम हो जायेगी क्योंकि अनुपयोगिता भी बढ़ती जायगी जैसा कि दूसरी सतत रेखा (dotted line) से दिखाया गया है।

**व्यवहारिक कठिनाइयाँ**—परन्तु यह ध्यान रहे कि यह कोई सरल बात नहीं कि करो से उत्पन्न होने वाली सीमान्त अनुपयोगिता और व्यय से प्राप्त होने वाली सीमान्त उपयोगिता में समुत्तम स्थापित किया जा सके। पहले तो यह ही सम्भव नहीं कि अनुपयोगिता और उपयोगिता को मापा जा सके। फिर जब केवल एक व्यक्ति के लिए यह बताना पड़ता है कि उसकी त्याग से प्राप्त होने वाली अनुपयोगिता और भाय से प्राप्त होने वाली उपयोगिता कब बराबर होगी तो राज्य के लिये तो यह और भी पठिन होगा। क्योंकि राज्य की तो प्रत्यक्ष रूप से कोई उपयोगिता प्राप्त होती नहीं है जो कुछ उपयोगिता प्राप्त होती है वह व्यक्तियों को ही होती है और जब व्यक्तियों को यह ज्ञात नहीं हो पाता तो राज्य को कैसे हो सकता है। दूसरे राज्य को बहुत भी बातों में भविष्य का अनुमान लगाना पड़ता है। करो से जो अनुपयोगिता व्यक्तियों को प्राप्त होती है वह कई कारणों से उत्पन्न होती है—प्रथम कर के रूप में प्रत्यक्ष व्यक्ति को कुछ न कुछ मुद्रा अपने पास से देनी पड़ती है जिसकी उसको कुछ न कुछ उपयोगिता अवश्य होती है। तब जितना कर बढ़ता जाता है उतनी ही उपयोगिता की हानि कर दाता को बढ़ती जाती है। दूसरे कर का भुगतान करने से व्यक्तियों को या तो अपना उपयोग कम करना होता है या वस्तु कम खरनी होती है। दोनों ही परिस्थितियों में देश की उत्पादन शक्ति कम होगी। हाँ यदि लोग भावश्यकता से अधिक बचा रहे थे तब तो करारोपण से हानि के स्थान पर लाभ होगा। तीसरे करारोपण व्यक्तियों में अशांति उत्पन्न करता है जिसके कारण अनुपयोगिता में वृद्धि होती है। इसी प्रकार राजकीय व्यय से भी कई प्रकार से समाज को लाभ प्राप्त होता है। प्रथम, व्यक्तियों को वस्तुओं और सेवाओं का आवश्यक उपयोग करने को मिलता है। पूँजीगत वस्तुओं के प्रयोग से भी समाज को लाभ होता है। व्यक्तियों की सामान्य उत्पादन शक्ति में वृद्धि होती है और प्रगति में धन का समान वितरण हो जाता है, जिससे धनो को लाभ प्राप्त होते हैं।

परन्तु राज्य के लिये यह सम्भव नहीं कि यह अनुपयोगिताओं और उपयोगिताओं का पूरा न्यौरा तैयार करके उनमें समुत्तम स्थापित कर सके। इसलिये यह निश्चित करने के लिये कि राज्य की वित्तीय क्रियाओं से सामाजिक उत्थापन अधिकतम होगा

या तहो डालटन ने निम्न आधार बताये हैं<sup>१</sup>—

प्रथम, देश बाह्य आक्रमणों और आन्तरिक भ्रमों से सुरक्षित है, या नहीं। यह राज्य का मौलिक कर्तव्य है कि देश को इन आपत्तियों से सुरक्षित रखे। बिना शान्ति के किसी भी क्षेत्र में प्रगति के विषय में सोचना भर भ्रम होगा। अधिक जीवन के लिये तो शान्तिमय वातावरण और भी आवश्यक है। इसीलिये राज्य द्वारा पुलिस, जेज, न्यायालयों, सैनिकों, और सैनिक उद्योगों पर किया गया व्यय प्रत्यक्ष रूप से अनुत्पादक होते हुये भी न्याययुक्त है। डालटन ने तो यहाँ तक कहा है कि राज्य की नीति ही ऐसी होनी चाहिये, जिससे न तो विदेशी आक्रमणों को प्रोत्साहन मिले और न अन्दरूनी भगड़े बढें। विदेशों को उत्तेजित करने वाली नीति न केवल विदेशी आक्रमणों की सम्भावना ही बढाती है बल्कि देश में भी सैनिकों आदि पर व्यय बढ जाता है। इसी प्रकार यदि देश में आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक नीतियाँ बुद्धिमानी से निर्मित न की जाये तो देश में आन्तरिक अमान्ति बढेगी और शान्ति व्यवस्था पर व्यय भी अधिक होगा।

डालटन के अनुसार सामाजिक कल्याण अधिकतम करने के लिये दूसरी महत्वपूर्ण बात यह है कि देश के आर्थिक कल्याण में वृद्धि हो। इसके अन्तर्गत दो मुख्य बातें आती हैं— (अ) प्रथम यह कि देश की उत्पादन शक्ति में वृद्धि हो और (आ) दूसरी यह कि जो कुछ उत्पन्न किया जा रहा है उसके वितरण में उचित सुधार हो। इसका अभिप्राय यह है कि वित्त व्यवस्था ऐसी होनी चाहिये जिससे उत्पादन बढे। यदि राजस्व के अन्तर्गत सम्पन्न की गई किसी भी क्रिया से उत्पादन में वृद्धि होती है या उत्पादन को हानि नहीं होती, तो वह क्रिया उचित है, अन्यथा अनुचित कहलायेगी। इसीलिये, अनिवार्य वस्तुओं या जीवन रक्षक वस्तुओं पर लगाया गया कर न्याययुक्त नहीं कहा जाता, क्योंकि ऐसी वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि हो जाने से व्यक्तियों को उनका उपयोग बन्द कर देना होता है जिससे उनकी कार्यक्षमता कम हो जाती है। किसी उद्योग विशेष पर लगा हुआ कर उसके विकास को निरुत्साहित करेगा। विदेशी वस्तुओं के आयातों पर कर लगाने से देश के उद्योग विकसित होंगे अतः यह न्याययुक्त होगा। इसी प्रकार धन के वितरण में आवश्यक सुधारों का अभिप्राय यह है कि धन के वितरण की असमानताएँ कम हो, साथ ही शार्ब व्यक्तियों और कुटुम्बों की आय में होने वाले परिवर्तन भी कम से कम हों। धन के वितरण की असमानताओं को कम करना इसलिये आवश्यक है कि एक तो व्यक्तियों और कुटुम्बों की आय अपनी आवश्यकताओं के अनुसार प्राप्त हो सकेगी और दूसरे उनकी आय उपयोग करने की शक्ति के अनुसार भी होगी। आय के परिवर्तनों को कम करना भी वाछनीय है तानि समाज का आर्थिक जीवन अधिक स्थायी बने, विशेषरूप से व्यक्तियों की आय और रोजगार स्थिति। अतः राजस्व की प्रत्येक क्रिया जिसका उद्देश्य धन के वितरण की असमानताओं को कम करना हो, आय के परिवर्तनों को

अनन्ततम करना हो और देश में रोजगार और आय के स्तरों को उन्नत करना हो, जिसके परिणामस्वरूप देश का आर्थिक जीवन अधिक स्थायी बने, यह व्यापक होनी और सामाजिक कल्याण में वृद्धि भी करेगी। इसके अतिरिक्त राजस्व के अन्तर्गत कोई नीति न्याय संगत है या नहीं इस बात पर भी निर्भर करेगी कि उस नीति में भविष्य में क्या प्रभाव होगा। यदि कोई कर भविष्य में या दीर्घकाल में लोगों को कार्य करने की इच्छा और समर्थता को कम करता है तो वह उचित नहीं और उससे सामाजिक कल्याण कम होगा। इसी प्रकार यदि कोई न्यून वर्तमान में न करके भविष्य में व्यक्तियों की उत्पादन शक्ति में वृद्धि करता है तो उसको केवल इसी कारण स्वर्गित करने का विचार नहीं करना चाहिये। अतः सामाजिक कल्याण का अनुमान करते समय वर्तमान और भविष्य दोनों ही प्रभावों को ध्यान में रखना चाहिये और इनकी तुलना करके निर्णय लेना चाहिये। डाल्टन ने ठीक ही कहा है कि किसी भी वित्तीय प्रस्ताव को विवेचना करते समय इस प्रस्ताव से उत्पन्न होने वाले प्रभावों को ध्यान में रखना चाहिये, समाज को होने वाले लाभों तथा हानियों के बीच पन्ना लगाया जाये कि कौन अधिक है, इनकी तुलना अन्य प्रस्तावों के लाभ तथा हानियों से करके जो निष्कर्ष प्राप्त हो उसी के अनुसार कार्य करना चाहिये।<sup>9</sup> इस प्रकार के कार्य बहुत ही कठिन होते हैं, क्योंकि एक तो यह ही सरल नहीं कि भविष्य के बारे में सही अनुमान लगाये जा सकें और दूसरे अधिकतर सामाजिक कल्याण के सिद्धांत के अनुसार काम करना है तो यह प्रयत्न करने ही होंगे। यह ध्यान रहे कि इस किमी भी निया को अकेले ही नहीं देख सकते और यह निर्णय नहीं कर सकते कि निया विशेष उचित है या अनुचित। हमें देश की समुचित राजस्व व्यवस्था को ध्यान में रख कर ही किसी निया विशेष के प्रभावों का अध्ययन करना होगा। यह ही नहीं, बल्कि राजस्व नीति का व्यापक अध्ययन करने के लिये हमें देश की आर्थिक नीति को भी ध्यान में रखना होगा। इसलिये किसी भी एक निया की अच्छाई और बुराई का ज्ञान उसकी सम्पूर्ण देश के आर्थिक दायरे से भ्रम करके प्राप्त नहीं किया जा सकता। यही बात सामाजिक कल्याण का पता लगाते समय भी ध्यान में रखनी होगी।

**बीमती हिस्स के विचार<sup>10</sup>—**बीमती जर्मता हिस्स का विचार है कि राजस्व की किसी भी नीति को निर्मित करते समय दो बातों को आधार बनाना चाहिये, एक तो 'उत्पादन स्तर' (Production optimum) और दूसरे, 'उपयोगिता स्तर' (Utility optimum)।

"यह ध्यान में रखकर कि प्रत्येक नीति का उद्देश्य आवश्यकताओं की मनुष्य है, हमारी सोच का पहला पक्ष, स्पष्टतया यह बताया है कि आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करने के साधनों को—उत्पादन—अधिकतम किया जाये। यह स्पष्ट ही है कि साधनों

9. Ibid, P. 15.

10. U. K. Hicks, op cit pp. 119 123.

के स्थिर रहने की दशा में यदि उत्पादन को अधिकतम न किया जाये तो वस्तु का वितरण किसी प्रकार क्यों न किया जाये, सतुष्टि कम ही प्राप्त होगी। उत्पादन को अधिकतम करने या 'उत्पादन स्तर' का, इस प्रकार, साधनों के बटवारे से सम्बन्ध है। उत्पादन को अधिकतम करने की शक्ति यह है कि वस्तुओं की व्यवस्था के सामान्य रहने की स्थिति में यह सम्भव होगा कि साधनों का पूर्ण वितरण करके एक वस्तु का उत्पादन दूसरी वस्तु के बिना कम हुए बच जाय। यद्यपि 'उत्पादन स्तर' का आधार बहुत पहले ही साधनों के समान सीमान्त उत्पत्ति के नियम के रूप में प्रगट हो चुका था और यह कोई नया विचार नहीं है, परन्तु एक तो यह अधिक सूक्ष्म है और दूसरे इसमें वस्तुओं का प्रस्थापन मूल्य के आधार पर नहीं किया जाता और इसलिये यह सभी क्षेत्रों में लागू होता है।"

"यहाँ तक तो तक सम्बन्धी कोई कठिनाई नहीं है, परन्तु जब हम उन समस्याओं की ओर ध्यान देते हैं जो साधनों की अविभाज्यता, बाह्य बचती और साधनों की पूरकता जैसी जटिलताओं के कारण उत्पन्न होती हैं तब उत्पादन स्तर तक की प्राप्त करने की नीति को कार्यान्वित करने में स्पष्ट रूप में बहुत सी विशेष प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। दूसरा पक्ष तब तक अधिक जटिल है। उत्पादन स्तर में हमको ऐसी व्यवस्था का चुनाव करना है जो सतुष्टियों को अधिकतम करेगी। और यहाँ पर एक व्यक्ति की सतुष्टियों की दूसरे व्यक्तियों की सतुष्टियों से तुलना करने की कठिनाई अनुभव होती है। इस कठिनाई को हम शक्ति पूति द्वारा दूर कर सकते हैं। यदि वस्तुओं का कोई विशेष पुनर्वितरण पहले व्यक्ति को पहले से इतनी अधिक सतुष्टि प्रदान कर दे कि वह दूसरे व्यक्ति की शक्तिपूति कर सकें और फिर भी अधिक अच्छा रहे (जिस स्थिति से जैसा कि आरम्भ में था) तब दोनों ही इससे सहमत होंगे कि यह परिवर्तन पहली स्थिति पर एक सुधार होगा। इस प्रकार सतुष्टियों को अधिकतम करना या 'उपयोगिता स्तर' भी ठीक उसी प्रकार परिभाषित किया जा सकता है जैसे कि 'उत्पादन स्तर'। उपयोगिता उस समय अधिकतम होती है, जबकि एक व्यक्ति की सतुष्टि को बिना दूसरे की सतुष्टि कम करे हुये बढ़ाना (स्थिति को उत्थित करना) असम्भव हो।"<sup>11</sup>

श्रीमती हिक्स ने अपने विचारों की व्यावहारिकता पर अधिक ध्यान नहीं दिया। सब तो यह है कि अधिकतम सामाजिक कल्याण के नियम की भाँति श्रीमती हिक्स द्वारा बताये गये आधार भी केवल सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से ही महत्वपूर्ण है, क्योंकि इनको कार्य रूप प्रदान करने के लिए बड़ी सतर्कता की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त मनुष्य को बहुत ही निष्पक्ष और हिमाय किलाव में निपुण होना चाहिए। इतना अवश्य है कि इन आधारों पर यदि राजस्व नीतियों को निर्मित किया जाय तो इसमें कोई सदेह नहीं कि अपेक्षाकृत अधिक लाभ समाज को प्राप्त होगा। इसमें कोई सदेह नहीं कि इनकी सफलता में इतनी कठिनाइयाँ हैं कि सरलता से दूर नहीं की जा सकती।

## राजस्व का महत्त्व—

आधुनिक समय में राजस्व के महत्त्व के सम्बन्ध में बहुत सी दलीलें देना बेकार ही है क्योंकि हम सभी इस से भली-भाँति परिचित हैं। राजस्व के क्षेत्र और महत्त्व का विर्वास लगभग १९वीं शताब्दी के अन्त से आरम्भ होता है। उन्हीं वर्षों में जर्मन अर्थशास्त्री वॉगनर (Wagner) ने अपना 'राज्य की बढ़ती हुई क्रियाओं' का नियम प्रतिपादित किया था। राज्य की क्रियाओं में तो, वैसे उस समय तक काफी वृद्धि हो चुकी थी परन्तु पिछले लगभग ७० वर्षों में और विशेषकर वॉगनर नियम के बाद तो राजकीय कार्यों की वृद्धि इतनी तीव्रगति से हुई है कि वॉगनर नियम पूर्णरूप से सिद्ध हो गया है। राजकीय क्रियाओं की वृद्धि के साथ साथ ही राजस्व के क्षेत्र में भी वृद्धि हुई है। अब तो राज्य केवल नागरिकों और देश की सुरक्षा करने का काम ही नहीं करता बल्कि नागरिकों के जीवन के प्रत्येक पहलू पर अपना नियन्त्रण रखता है। अपनी इन बढ़ती हुई क्रियाओं की वित्तीय व्यवस्था करने के लिए राज्य को आय के नये स्रोत ढूँढ़ने पड़ते हैं और घटने व्यय को भी गतकाल से करना होता है। यदि आय कम होती है तो आन्तरिक तथा बाह्य ऋण भी प्राप्त करने होते हैं। राजकीय आय, व्यय और ऋण सम्बन्धी नीतियों पर देश के आर्थिक जीवन की व्यवस्था निर्भर करती है। देश के आर्थिक जीवन की व्यवस्था सरकार की आर्थिक नीति पर निर्भर करती है। अतः राजस्व और प्रशासन एक दूसरे पर अवलम्बित हैं। इसीलिए अर्थशास्त्र और राजनीति शास्त्र और समाज शास्त्र में राजस्व को मुख्य स्थान प्रदान किया गया है।

अधिकांश प्राचीन अर्थशास्त्री निर्वाणवादी नीति (Laissez-faire policy) के समर्थक थे। उनके अनुसार नागरिकों के जीवन में राज्य को हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। एडमस्मिथ ने तो केवल सुरक्षा, शिक्षा सार्वजनिक निर्माण पार्क आदि जैसे महत्वपूर्ण कार्यों में ही हस्तक्षेप देश के लिए उत्तम बताया था। बीसवीं शताब्दी के आरम्भ तक यही विचार-धारा चलती रही, धीरे-धीरे इसका बल कम होता गया है और आज केवल इने-गिने लोग ही इस नीति का समर्थन करते हैं। गत वर्षों में आर्थिक राष्ट्रीयवाद (Economic Nationalism) की बढ़ती हुई लहर ने राज्य के कार्यों तथा दृष्टिकोणों को बदलकर ही रख दिया और गोदिक प्रबंध-व्यवस्था तथा संतुलित प्रणाली के विकास ने तो राज्य के कार्य-क्षेत्र को और भी विस्तृत कर दिया। पूँजीवादी प्रणाली की बढ़ती हुई मुराईयों ने तो राज्य की क्रियाओं के क्षेत्र को यहाँ तक बढ़ा दिया है कि अब राज्य नागरिकों के आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक सभी क्षेत्रों में नियन्त्रण करने लगा है।

हमारे आर्थिक जीवन में और देश के आर्थिक ढाँचे में राजस्व का महत्त्व इसलिए भी अधिक होता जा रहा है क्योंकि हमारा दृष्टिकोण पहले की अपेक्षा अब विस्तृत हो गया है और अब यह विश्वास किया जाने लगा है कि करासोपण द्वारा धन और आय के वितरण को सुधारा जा सकता है और सामाजिक मुराईयों

को दूर किया जा सकता है। इसी प्रकार शराब आदि हानिकारक वस्तुओं के उपभोग को भी नियन्त्रित किया जा सकता है। राजकीय व्यय द्वारा नये-नये उद्योगों और व्यवसायों का निर्माण हो सकता है रोजगार तथा मजदूरी को दूरों में बढ़ि हो सकती है और मजदूरों को सामाजिक सुरक्षा से सुरक्षित रखा जा सकता है। राज्य अपनी राजकोपीय नीति (Fiscal Policy) द्वारा विभिन्न साधनों के विभिन्न व्यवसायों में वितरण को निर्धारित कर सकता है और देश का समुचित विकास कर सकता है। शिशु उद्योगों को संरक्षण प्रदान करके विदेशी प्रतियोगिता से बचा सकता है। इसी नीति द्वारा राष्ट्रीय उपक्रमों का विकास कर सकता है और नावनों का ऐसे उद्योगों में प्रयोग कर सकता है जो देश के लिये हितकारी हों। राज्य अपने व्यय द्वारा देश में बेकारी दूर कर सकता है और नागरिकों की उत्पादन शक्ति में वृद्धि कर सकता है। आधुनिक युग में राज्य की क्रियात्मक वित्तीय व्यवस्था के कारण ही राजस्व का महत्त्व है। आधुनिक अर्थशास्त्रियों का विचार है कि राज्य की राजकोपीय नीति का मुख्य उद्देश्य आर्थिक जीवन के ढांचे में इच्छानुसार और आवश्यकतानुसार परिवर्तन करना है। राजस्व द्वारा अर्थ-व्यवस्था में क्रियात्मक परिवर्तन (Functional changes) किये जा सकते हैं। इसीलिए राजस्व का महत्त्व है।<sup>12</sup>

## राजकीय व्यय

अध्याय १

राजकीय व्यय

की

प्रकृति एवं सिद्धान्त

(Nature and Principles  
of Public Expenditure)

प्राक्कथन—

राजकीय व्यय, राज्य की क्रियाओं का आदि और अन्त, दोनों ही है। जिन उद्देश्यों की पूर्ति के लिये सरकार विभिन्न क्रियाएँ सम्पन्न करती है, उन उद्देश्यों का अध्ययन हम राजस्व के इसी विभाग में करते हैं और राजकीय व्यय के परिणामों और आकार से ही हम को यह ज्ञात होता है कि राज्य का क्या स्थान मनुष्य के जीवन में है और राज्य किस भीमा तक नागरिकों के संरक्षण के रूप में कार्य कर रहा है। हम देख ही चुके हैं कि राज्य पहले अपने व्यय को देखना है तत्पश्चात् वह व्यय के स्रोतों को खोजता है। इसीलिये राजस्व की प्रत्येक पुस्तक में राजकीय व्यय का अध्ययन राजकीय आय से पहले किया जाता है। जिस प्रकार अर्थशास्त्र में उपभोग का महत्व है उसी प्रकार राजस्व में राजकीय व्यय का महत्व है।

पिछले अध्याय में हम देख ही चुके हैं कि गत वर्षों में राजस्व का क्षेत्र बहुत अधिक विस्तृत हो गया है। अतः राजकीय व्यय के आकार में भी वृद्धि हुई है। इस वृद्धि के वैसे तो अनेकों कारण हैं, परन्तु मुख्य यह ही है कि राज्य की क्रियाओं का क्षेत्र पहले से कई गुना बढ़ गया है। यदि हम आधुनिक राज्यों के व्यय की गौरव्यान दें और उन व्ययों का अध्ययन करें तो ज्ञात होगा कि राज्य के कार्यों में केवल विस्तृत वृद्धि ही नहीं हुई है बल्कि बहुरी वृद्धि भी हुई है।<sup>1</sup> विस्तृत वृद्धि (Extensive increase) से हमारा अभिप्राय यह है कि राज्यों के कार्यों की संख्या पहले से अधिक हो गई है और कई गुनी बढ़ गई है, अर्थात् राज्य

1 Philips E. Taylor, *The Economics of Public Finance*, Pages 48 to 68



के कार्यों का क्षेत्र और आकार गत वर्षों में बहुत बढ़ गया है। गहरी वृद्धि (intensive increase) से हमारा आशय यह है कि पहले जो कार्य राज्य के मौलिक कार्य समझे जाते थे उनमें पहले की अपेक्षा अब अधिक व्यय की आवश्यकता है। और पहले की अपेक्षा वे गत वर्षों में बहुत व्यय-पूर्ण हो गये हैं। नक्षेप में हम यह कह सकते हैं कि राज्यों के कार्यों में वृद्धि होने के कारण राजकीय व्यय में वृद्धि हुई है और राज्य के कार्यों में दो प्रकार की वृद्धि हुई है—गहरी और विस्तृत। निम्न में हम इन दोनों प्रकार की वृद्धियाँ का अध्ययन करेंगे।

### सरकार के कार्यों में गहरी वृद्धि

(Intensive Expansion of Governmental Functions)<sup>2</sup>—

एक लम्बे काल से सरकार की यह जिम्मेदारी रही है कि वह देश को विदेशी प्रत्याचार के विरुद्ध सैनिक व्यवस्था द्वारा सुरक्षित रखे, सड़कों इत्यादि को बनवाये और नागरिकों के लिए शिक्षा का प्रबन्ध करे। गत वर्षों में इन तीन कार्यों के कारण ही राजकीय व्यय में वृद्धि हुई है और पिछली एक शताब्दी की तुलना में इन का रूप ही विलकुल बदल गया है। आजकल के युद्ध इतने महंगे और खर्चीले हो गये हैं कि साधारण मनुष्य इसका अनुमान ही नहीं कर सकता है। 'सैनिक कला और विज्ञान की इतनी तीव्र प्रगति हुई है कि युद्ध के यन्त्रों का क्रम अत्यधिक खर्चीला हो गया है और बिनाश की दर अत्यधिक ऊँची हो गई है। सरकार द्वारा, युद्ध पीड़ित व्यक्तियों और उनके कुटुम्बों की देखभाल करने का और उनको धन, शिक्षा और पुनर्वसन आदि के रूप में लाभ प्रदान करने का दायित्व स्वीकार कर लेने में सरकार की युद्ध सम्बन्धी लागतें तो बहुत अधिक बढ़ गई हैं।'<sup>3</sup> यह हिमायत लगाया गया है कि सन् १७५६ और १६२० के वर्षों में अमेरिका की मध्य सरकार के कुल खर्चों में ७८.६% खर्च केवल युद्ध सम्बन्धी थे।<sup>4</sup>

दूसी प्रकार सड़क और प्रधान मार्गों को बनवाने और उनका प्रबन्ध करने का व्यय भी बहुत अधिक हो गया है। प्रथम महायुद्ध से, स्वचालित (automobiles) गाड़ियों के विप्लव से अक्षी किस्म की और अधिक सड़कों की माँग में दिन प्रति दिन वृद्धि होती गई है। अधिक भारी गाड़ियों और अधिक गति वाली गाड़ियों से तो नई सड़कों की संख्या में बहुत वृद्धि हुई है और पुरानी सड़कों के स्थान पर अब नई प्रकार की मजबूत सड़कें बनाई जाने लगी हैं। पहले की अपेक्षा अब अधिक चौड़ी सड़कों की भी आवश्यकता बढ़ गई है। इन्हीं सब कारणों से सड़कों का बनवाना पहले की अपेक्षा अब बहुत अधिक खर्चीला हो गया है। बनसंस्था की वृद्धि के कारण अब अधिकाधिक व्यक्तियों को शिक्षा प्रदान करने की आवश्यकता

2 Ibid—Page 48-56

3 Ibid—Page 49

4 Ibid—Page 51

है। इसके अतिरिक्त गत वर्षों में प्रारम्भिक और उच्च माध्यमिक शिक्षा प्रदान करने के विचार का बहुत प्रचार हुआ है। अतः परिणाम यह हुआ कि शिक्षा सम्बन्धी व्यय भी पहले से बहुत अधिक हो गया है।

**नागरीकरण (Urbanisation)** — गत वर्षों में यह प्रवृत्ति रही है कि व्यक्ति गाँव छोड़ छोड़ कर शहरों में आने लगे हैं। कुछ तो शहरों की रीत-रिवाज से आकर्षित होकर और अधिकतर शहरों में रोजी-बमाने के लिए लोग ग्रामों से शहरों में आते हैं। इसके अतिरिक्त शिक्षा के विकास और यातायात के साधनों की उत्पत्ति ने भी इस प्रवृत्ति में और भी अधिक वृद्धि की है। परिणामस्वरूप शहरों की संख्या लगभग प्रत्येक देश में ही बढ़ गई है। इस प्रवृत्ति ने भी सरकार के व्यय को बढ़ाने में सहायता की है। शहरों में भौतिक-भावना बढ़ने के कारण सरकार का जन-स्वास्थ्य और कल्याण की देखभाल करने का दायित्व पहले से कई गुना अधिक हो गया है। जल की वस्तुओं और उनके वितरण का निरीक्षण अस्पताल की संख्या में वृद्धि और उनकी उचित व्यवस्था करना, निर्धनों के लिए निःशुल्क स्वास्थ्य सेवाएँ प्रदान करना, खेल के मैदानों और मनोरंजन के स्थानों एवं साधनों की व्यवस्था करना इत्यादि। आवश्यकताओं को बढ़ते हुए नागरीकरण ने ही जन्म दिया है। नागरीकरण में सरकार के कार्यों की गहरी और विस्तृत वृद्धि दोनों ही को सहायता मिली है। इसमें कोई संदेह नहीं कि अप्रत्याचार और अप्रत्यक्ष के कारण इन कार्यों का आकार और भी अधिक हो गया है, परन्तु इतना निश्चय है कि व्यक्तियों के व्यक्तिगत प्रयत्नों की अपेक्षा इनकी सामाजिक लागतें (Social Costs) फिर भी बहुत कम हैं।

### सरकार के कार्यों में विस्तृत वृद्धि

(Extensive Expansion of Governmental Functions)<sup>2</sup> —

पिछले तीस वर्षों में सरकार को बहुत से नए-नए कार्य करने पड़े हैं। इसका मुख्य कारण यह है कि जनता की ओर से इन कार्यों की सरकार द्वारा किए जाने की माँग रही है और यह माँग दिन प्रतिदिन बढ़ती ही जा रही है। इन कार्यों की प्रकृति और कारणों का विवरण निम्नांकित है —

**महान् अवसाद से उत्पन्न होने वाले कार्य (Depression born Functions)** —

सन् १९३० के महान् अवसाद ने सरकारी हस्तक्षेप की आवश्यकता को बहुत स्पष्ट कर दिया था। विभिन्न स्तरों पर—राष्ट्रीय, प्रान्तीय और स्थानीय स्तरों पर उच्च सरकारें स्थापित होना आरम्भ हुईं। सरकारी ने मुख्य रूप से तीन क्षेत्रों में नए-नए दायित्वों को स्वीकार किया। यह क्षेत्र निम्न प्रकार हैं—

(अ) उद्योग, वृत्ति तथा श्रम को प्रोत्साहन देना

(ब) अन्न-व्यवस्था पर बढ़ती हुई भारों का नियन्त्रण रखना

(स) जन-कल्याण में वृद्धि करना।

यद्यपि सन् १९३० के महान् अवसाद से पहले भी इसी किस्म के कार्य आरम्भ हो गए थे, परन्तु अवसाद काल में तो इनमें आश्चर्यजनक वृद्धि हुई। उद्योगों की सहायता के लिए सरकार ने अनेकों सार्वजनिक योजनाएँ निर्मित की, श्रमिकों के लिए मकानों की व्यवस्था सम्बन्धी नये-नये कार्यक्रम बनाये, कृषि के क्षेत्र में कृषिकों को साख सम्बन्धी सुविधाएँ देने के लिये वस्तुओं के मूल्यों को ऊँचा करने के लिये, भूमि के ष्टाद को नम करने के लिए, सभी देशों में विभिन्न प्रकार के कानून बनाये गये। इसी प्रकार श्रम की सामूहिक मोर्चा करने की शक्ति को बढ़ाने के लिए अधिनियम बने, सरकारी रोजगार सेवाएँ स्थापित हुई, बेकारी मुद्रावृद्धि और वृद्ध अवस्था गैरान तथा अन्य प्रकार की मुविधाएँ श्रमिकों को दी जाने की व्यवस्था की गई।

“महान् अवसाद में पहले सरकार के नियमन अवस्था नियन्त्रण सम्बन्धी कार्य अधिकतर अपनी प्रकृति में अनाधिक थे। पुलिस और न्याय सम्बन्धी बायों का मुख्य उद्देश्य विस्तृत और मौलिक सामाजिक अधिकारों की रक्षा करना था। आर्थिक क्षेत्र में सरकार यातायात और जन उपयोगी सेवाओं के मूल्यों तथा उनके संचालन, शुद्ध भोजन और दवाइयों का निरीक्षण, एकाधिकार निरोधक सम्बन्धी क्षेत्रों का नियमन करती थी। वास्तव में यह वृद्धि इतने अधिक क्षेत्रों में हुई थी और इतनी अधिक तीव्र से हुई थी कि बहुत से व्यक्तियों के मस्तिष्क में यह प्रश्न उठ रहे थे कि सरकार की अवसाद सम्बन्धी नीति का उद्देश्य पुरानी स्थिति को पुन स्थापित (Recovery) करना था या पूर्ण रूप से एक नई स्थिति स्थापित (Reform) करना था।”<sup>6</sup>

“सामान्य रूप से इन वर्गों में निम्नलिखित कार्य का उद्गम होपण (Exploitation) की एक विस्तृत परिभाषा से हुआ है। जहाँ कहीं भी आर्थिक शक्ति का उपयोग जन-हित के विरुद्ध हुआ है या विभिन्न वर्गों के कल्याण के लिए हानिकारक रहा है, सरकार को उसी क्षेत्र में उचित कार्य संचालन के नियमों को निर्मित करने के लिए विवश होकर प्रवेश करना पड़ा है ..... निम्नलिखित कार्य तुलनात्मक रूप से कम खर्चिले होते हैं। इनमें प्रबन्ध करने वाले कर्मचारियों की एक बड़ी संख्या की आवश्यकता तो हो सकती है परन्तु इनमें वस्तुओं और आर्थिक सहायता के रूप में एक बड़ी मात्रा में धन लगाने की आवश्यकता नहीं होती..... विकास दायों में सामान्य रूप से ऋणों तथा अन्य प्रकार के भुगतानों के रूप में अधिक धन की आवश्यकता होती है। तीसरे क्षेत्र में—जन कल्याण की वृद्धि—मौद्रिक सहायता और सार्वजनिक निर्माण कार्य तो तत्प्राप्त अनिवार्य ही हैं और इसलिए सामान्य रूप से यह कार्य प्रत्यक्ष सहायता प्राप्त करने वाले व्यक्तियों की संख्या की तुलना में अधिक व्यय पूर्ण है।”

इसमें कोई संदेह नहीं कि गत वर्षों में सरकार ने सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी

तथा जन-कल्याण के क्षेत्र में इतने अधिक कार्य करने आरम्भ कर दिए हैं कि सरकार का व्यय पहले से कई गुना अधिक हो गया है। उपर्युक्त विवरण में सरकार के कार्यों की वृद्धि का एक सामान्य उल्लेख किया गया है<sup>१</sup>, परन्तु कुछ लेखकों ने इन्हीं कारणों को अलग अलग भागों में विभाजित करके दिया है।<sup>२</sup> इनकी हम बहुत संक्षेप में निम्न में देते हैं :—

(१) आवश्यकताओं की सामूहिक संतुष्टि—बहुत से कार्य ऐसे हैं जो पहले व्यक्ति हो करते थे परन्तु अब वे राज्य द्वारा किए जाते हैं, कदाचित्त इसलिए कि एक ही सरकार द्वारा उनका किया जाना अधिक मितव्ययी हो गया है, और दूसरे इसलिए कि जनता भी यह मांग रही है कि इन कार्यों को सरकार ही करे। नगरों में पानी, बिजली, यातायात आदि की व्यवस्था करना इसी प्रकार के कार्य हैं। यदि ये कार्य व्यक्तियों द्वारा किए जाएं तो एक-सा सेवाओं की दुबारागी (duplication) के कारण अपव्यय बहुत होगा, दूसरे बड़े पैमाने की उत्पत्ति के लाभ प्राप्त नहीं होंगे, और अन्त में जन उपयोगी सेवाओं से एकाधिकार स्थापित होने की सम्भावना के कारण समाज का जोषण होने का भी भय रहता है। इसीलिए नागरिक भी चाहते हैं कि ये काम सरकार द्वारा किए जाएँ। परिणामस्वरूप राज्यों के कार्यों में वृद्धि हुई है।

(२) उद्योगों का समाजीकरण—निर्बाधावादी नीति की असफलताओं और समाजवादी विचारधारा की प्रगति के साथ-साथ राज्यों ने अनेकों उद्योगों का राष्ट्रीयकरण करना आरम्भ कर दिया है, जिन कारण भी राज्य के कार्यों में वृद्धि हुई है।

(३) उत्पादन में सहायता—छोटे-छोटे टुकड़ों और उद्योगपतियों को राज्य ने विभिन्न प्रकार की आर्थिक सहायता प्रदान करना आरम्भ कर दी है, ताकि वे विदेशी प्रतियोगिता से टक्कर ले सकें और देश का औद्योगिक विकास हो सके।

(४) कल्याणकारी कियारें—गायुनिक सरकारी ने कल्याणकारी तथा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी क्रियाएँ भी सम्पन्न करना आरम्भ कर दी हैं, जैसे नैकारी बीमा, स्वास्थ्य बीमा, प्रसव लाभ, बीमारी बीमा, वृद्धावस्था पेंशन देना आदि। पहले राज्य इन क्रियाओं को सम्पन्न नहीं करता था। राज्य की ये कियारें पूर्णतया नवीन हैं।

(५) आर्थिक अवसाद सम्बन्धी कार्य—हम ऊपर बता आया है कि सन् १९३० के आर्थिक अवसाद ने दोषों को दूर करने के कारण भी राज्य को अनेकों प्रकार की नई क्रियाओं को अपने कार्य-क्षेत्र में सम्मिलित करना पड़ा है। परिणाम-स्वरूप उनका कार्य क्षेत्र और भी विस्तृत हो गया है।

(६) आर्थिक नियोजन—बीरना शताब्दी के आरम्भ से ही आर्थिक नियोजन

१ जर्मन अर्थशास्त्री वेंगटर ने भी यह ही कारण बताया है।

२ Saxena and Mathur, Public Economics Pages 17-18

सम्बन्धी विचारधारा ने बहुत जोर पकड़ा। विशेषकर रूस में आर्थिक नियोजन की सफलता के पश्चात् तो प्रत्येक देश की सरकार ने इसको किसी न किसी रूप में अवश्य ही अपनाया है। अन्विकसित देशों में तो इसका बड़ा ही बोलबाला है।

(७) युद्ध सम्बन्धी व्यय—पिछले चात्तीस वर्षों में सत्तार को दो विश्व युद्धों की कठिनाइयों को सहन करना पड़ा है। आधुनिक युद्ध अत्यधिक खर्चीले होते हैं। सैनिक व्यवस्था भी बहुत महँगी हो गई है। यही कारण है कि आजकल प्रत्येक देश में राजकीय आय का एक बहुत बड़ा भाग सुरक्षा सम्बन्धी बातों पर खर्च किया जा रहा है।

(८) नागरिक प्रशासन—गत वर्षों में नागरिक प्रशासन पर भी, जो राजकीय व्यय की, सुरक्षा के बाद, दूसरी महत्वपूर्ण मढ़ है, व्यय बढ़ता ही जा रहा है। इसका एक कारण तो यह है कि रम्यार में प्रजातन्त्रीय सरकारों की संख्या बढ़ जाने के कारण प्रजातान्त्रिक संस्थाओं की स्थापना एवं व्यवस्था पर सरकारों को बहुत अधिक व्यय करना पड़ रहा है। चुनाव, सभाओं, सत्र आदि पर बहुत अधिक व्यय किया जा रहा है। पिछले वर्षों में सत्तार में स्वतन्त्र राष्ट्रा की संख्या बहुत अधिक हो गई है। प्रत्येक राज्य को अपनी मित्रता बनाय रखने के लिये दूतावास आदि विदेशों में स्थापित करने पड़ते हैं जिनमें बहुत अधिक व्यय होता है। इसके अतिरिक्त जनसंख्या की वृद्धि के कारण आन्तरिक सुरक्षा सम्बन्धी व्यवस्था भी बहुत खर्चीली हो गई है। अन्त में प्रशासन सम्बन्धी दफ्तर भी इतने अधिक हो गये हैं कि पहले की अपेक्षा दफ्तरों और अफसरों व क्लर्कों की संख्या कई गुणी बढ़ गई है। फलस्वरूप प्रशासन कार्य भी अधिक देरी से होने के साथ-साथ खर्चीला भी अधिक हो गया है।

इन्हीं सब कारणों से राजकीय व्यय में गत वर्षों में इतनी अधिक वृद्धि हुई है।

## राजकीय व्यय का सिद्धान्त—

आधुनिक समय में, हमने अभी देखा कि, राज्य का कार्य-क्षेत्र कितना विस्तृत हो गया है। स्पष्ट ही है कि राज्य को कितनी बड़ी मात्रा में व्यय करना पड़ता है और कितने अधिक महो के लिये धन एकत्रित करके उन पर बाटना भी होता है। अतः राज्य के लिये यह आवश्यक है कि व्यय करने से पहले और बाद में यह विचार करे कि व्यय की पूरा करने के लिये कितने स्त्रोतों में धन प्राप्त किया जाय, और उसके बाद में यह सोचे कि विभिन्न महो पर व्यय ठीक प्रकार से हुआ या नहीं। राज्य के पुराने कार्यों में प्रत्येक वर्ष ही कुछ न कुछ नये कार्य बढ़ते ही जाते हैं, इसलिये राज्य के लिये यह आवश्यक है कि वह आय और व्यय दोनों का ही एक साथ विचार करे, और इस प्रकार नियोजन करे कि अधिक से अधिक उद्देश्यों की पूर्ति हो तभी राज्य अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त का पूर्ण उपयोग कर पायगा। व्यवहार में सरकार यह ही करती है। इसी उद्देश्य से आजकल बजट बनाये जाते हैं। बजट बन जाने के बाद सरकार के लिये एक नयी समस्या उत्पन्न होती है—वह है जनता

विशेष या मस्या विशेष पर उमी भयम व्यय किया जाये जबकि (अ) व्यय की घनराशि कम हो (आ) वह न्यायालयों द्वारा वसूल किया जा सके, और (इ) वह किसी एक निश्चित नीति एवं सामाजिक रिवाज के अनुसार हो। अतः स्कूल अस्पतालों आदि संस्थाओं को तो आर्थिक सहायता दी जा सकती है परन्तु मन्दिर या गिरजा आदि को कोई भी सहायता देना न्यायोचित नहीं होगा।

(२) मितव्ययिता का नियम (Canon of Economy)—सरकार जिस धन को जनता से प्राप्त करती है वह एक प्रकार की धरोहर होती है, जिसका उपयोग सरकार को बड़ी सतर्कता से करना चाहिये। मितव्ययिता का अर्थ यह है कि सरकार को केवल उन्हीं सहा पर और उन्हीं समय व्यय करना चाहिये जहाँ वह आवश्यक हो। इसके अतिरिक्त सरकार को व्यय के अन्तिम परिणामों और प्रभावों की ओर भी ध्यान देना आवश्यक है। यही व्यव मितव्ययी समझा जायगा, इसके परिणामस्वरूप नागरिकों की उत्पादन शक्ति में वृद्धि होती है। आजकल सरकारी संस्थाओं के विरुद्ध सामान्य शिकायत यह है कि वे बेहद अप्रययी और लापरवाह हैं। व्यय करते समय उचित नियोजन नहीं करती और दूरदर्शिता से तनिक भी काम नहीं लेती। दफ्तरों और अफसरों की संख्या ता दिन प्रतिदिन बढ़ती जाती है परन्तु सरकार का वित्तीय नियन्त्रण एवं नियमन उतना ही ढीला होता जा रहा है। भारतवर्ष को ही लीजिए, रोजाना सरकारी दफ्तरों में गबन के मामले सुनने में आते हैं। बहुत से कार्य अफसर में छोड़ दिए जाते हैं। अधिक भ्रष्ट उपजाओ आन्दोलन' गर करोड़ा रुपये' का व्यय हुआ परन्तु अन्न की स्थिति पहले ही जैसी रही। प्रत्येक वर्ष 'वन महोत्सव' पर करोड़ों रुपये का व्यय होता है परन्तु मुश्किल में बत प्रतिघात पड़ ही जीवित रहते हैं। अनेकों सभाओं और सम्मेलनों का आयोजन प्रत्येक वर्ष होता है परन्तु लाभ तनिक भी नहीं होता और इतना धन नष्ट हो जाता है। इस प्रकार अप्रय सरकारी अविश्वसनीय सामाजिक लाभ प्राप्त करने के लिये यह आवश्यक है कि वह इस सिद्धान्त का पालन करे।

(३) अनुमोदन का नियम (Canon of Sanction)—इस नियम के अनुसार प्रत्येक अधिकारी को व्यय करने समय अपने उच्च अधिकारी से अनुमोदन प्राप्त कर लेना चाहिये। ऐसा करने से बहुत से बेकार खर्चे कम हो जाते हैं। इस नियम में निम्न मुख्य बातें सम्मिलित हैं—(अ) किसी भी सरकारी अफसर को उस रॉश से अधिक व्यय करने की मंजूरी नहीं देनी चाहिये, जितना कि उसे स्वयं अधिकार है। (ब) ऋण बचल उन्हीं सहा पर खर्च करना चाहिये, जिनके लिये वह प्राप्त किया गया है। साथ ही साथ ऋण को उचित समय पर लौटाने की भी व्यवस्था करते जाना चाहिये। (स) नानी व्यय की गई राशियों के हिसाब किताब का उचित निरीक्षण (auditing) भी होना चाहिये ताकि अनुचित ढंग से धन व्यय न किया जा सके और विभिन्न अफसर अपने अधिकारों का अनुचित उपयोग और अपनी सीमाओं का उल्लंघन न कर सकें। इस प्रकार आजकल अनुमोदन कार्य का रूप अति विस्तृत हो गया है। स्वयं सरकार की विधान मन्त्रालय प्रत्येक व्यय की

मन्जूरी लेनी होती है हर विभाग को अपने मन्त्रालय से, और हर विभाग में अफसरों को अपने उच्चतम अधिकारी से आज्ञा लेनी पड़ती है। यद्यपि इसमें अनावश्यक देरी जरूर होती है परन्तु सामाजिक हित को अधिकतम करने के लिये यह मूल्य कोई अधिक नहीं है।

(४) आधिक्य सिद्धान्त (Canon of Surplus)—प्रो० शिराज के शब्दों में “आधिक्य सिद्धान्त का अभिप्राय राजकीय व्यय में हीनता (deficits) या घाटों को दूर करना है। राजकीय सस्थाओं को अपनी भाय की प्राप्ति एवं व्यय साधारण व्यवस्था के समान करना चाहिये। व्यक्तिगत व्यय के समान मनुलित बजट ही सामान्य नीति होनी चाहिये। प्रो० शिराज ने सन् १९२० में ब्रुसेल्स (Brussels) के अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय सम्मेलन के एक प्रस्ताव को अपनी पुस्तक में दुहराया है कि, जो देश घाटे के बजटों की नीति को स्वीकार करता है वह उन वित्तलने वाले मार्ग पर चल रहा है जो सामान्य विनाश की ओर ले जाता है, उन मार्ग से बचने के लिये कोई बलिदान भी बहुत बड़ा नहीं है। यह बात सही भी है क्योंकि घाटे के बजटों से जनता का ऋण भार बढ़ जाता है और देश तथा विदेशों में, सरकार का विश्वास कम होता जाता है। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं कि सरकार को घाटे के बजट बनाने ही नहीं चाहिये। देश के आर्थिक विकास की स्थिति में तो ऐसे बजट नितान्त आवश्यक होते हैं। इसी प्रकार युद्ध काल में भी सरकार को घाटे के बजटों के बिना काम नहीं चलता। सामान्य रूप से सरकार को मनुलित बजट बनाने चाहिये। आधिक्य बजट भी ठीक नहीं होते क्योंकि ऐसे बजटों से नागरिकों के भस्तिष्क में यह आपत्ति उत्पन्न होती है कि उन पर कर भार बहुत अधिक है। यह कहना अधिक उपयुक्त होगा कि कब नया बजट बनाया जाये, परिस्थितियों पर निर्भर करता है। अवसाद काल में घाटे के बजट मुद्रा स्फीति में आधिक्य बजट और सामान्य परिस्थितियों में मनुलित बजट बनाने चाहिये।

इस प्रकार सरकार को अधिकतम सामाजिक लाभ प्राप्त करने के उद्देश्य की पूर्ति करने के लिये उपर्युक्त विधियों का पालन करना चाहिये।

### राजकीय व्यय का वर्गीकरण

(Classification of Public Expenditure)—

राजकीय व्यय का वर्गीकरण अनेक प्रकार से किया गया है। प्रत्येक लेखक ने अपने अपने ढंग से यह वर्गीकरण किया है और अलग अलग आधारों पर आश्रित किया है निम्न में हम इन वर्गीकरणों का अध्ययन करेंगे।

~ (अ) कोहन तथा प्लेहन का वर्गीकरण (Cohn and Plehn's Classification)—जर्मन अर्थशास्त्री कोहन और अमेरिकन अर्थशास्त्री प्लेहन ने राजकीय व्यय को निम्न चार भागों में विभाजित किया है —

(१) पहला, वह व्यय जिसका लाभ सामान्य रूप से सारे समाज को

पहुँचता है, जैसे सुरक्षा सम्बन्धी व्यय, शिक्षा, स्वास्थ्य, यातायात आदि पर किया गया व्यय ।

(२) दूसरा वह व्यय जो कुछ विशेष व्यक्तियों ग्रन्थवा वर्गों के लाभ के हेतु किया जाता है, परन्तु यदि देखा जाये तो यह लाभ सामान्य ही लाभ होता है, क्योंकि यह व्यय उन व्यक्तियों के लिये किया जाता है, जो स्वयं अपनी सहायता नहीं कर सकते । जैसे बेकारी बीमा, बीमारी बीमा, वृद्धावस्था पेंशन आदि ।

(३) तीसरा, वह व्यय जिससे कुछ व्यक्तियों को विशेष लाभ पहुँचाने के साथ साथ सारे समाज को भी लाभ पहुँचता है जैसे, पुलिस, न्यायालय आदि का प्रबन्ध एवं व्यवस्था ।

(४) चौथा, वह व्यय जिससे केवल कुछ विशेष व्यक्तियों को ही लाभ पहुँचता है, जैसे, राजकीय उद्योगों पर व्यय ।

उपर्युक्त विवरण में यह स्पष्ट है कि यह वर्गीकरण इन अर्थशास्त्रियों ने 'लाभ' को आधार मान कर किया है । वैसे तो यह वर्गीकरण अत्यधिक सरल और व्यापक भी है क्योंकि यह प्रत्येक व्यक्ति को प्राप्त होने वाले लाभों के अनुसार किया गया है परन्तु इसमें सबसे बड़ा दोष यह है कि यह चार वर्ग एक दूसरे में पूर्णतया अलग नहीं है । यह सरलता ने एक दूसरे के क्षेत्र में सम्मिलित किये जा सकते हैं । वास्तव में इस प्रकार के आधार पर सरकारी व्ययों में भेद करना मूल्य नहीं होता, क्योंकि लगभग प्रत्येक प्रकार का राजकीय व्यय एक ओर तो सामूहिक लाभ प्रदान करता है और दूसरी ओर वही व्यय कुछ व्यक्तियों एवं वर्गों को भी लाभ पहुँचाता है ।

✓(ब) प्रो० निकलसन का वर्गीकरण (Nicholson's Classification) — राजकीय व्यय के लिये राजकीय आय साधन भी है, और साध्य भी । इसीलिये निकलसन ने अपने वर्गीकरण को 'आय' के आधार पर आधारित किया है अर्थात् उन्होंने अपना वर्गीकरण इस आधार पर किया है कि राजकीय व्यय की, आय उत्पन्न करने की शक्ति कितनी है या राजकीय व्यय से कितनी आय प्राप्त होने की आशा है । इन्होंने भी राजकीय व्यय को चार वर्गों में विभाजित किया है —

(अ) प्रथम, वह व्यय जिससे राज्य को किसी प्रकार की भी आय प्राप्त नहीं होती, जैसे युद्ध व्यय, बेकारी को सहायता, वृद्धावस्था पेंशन आदि ।

(आ) दूसरा, वह व्यय जिससे राज्य को कोई प्रत्यक्ष आय नहीं प्राप्त होती परन्तु राज्य की आय में दीर्घ काल में अप्रत्यक्ष रूप से वृद्धि होती है, जैसे निःशुल्क शिक्षा, क्योंकि शिक्षा व्यक्तियों की कार्य कुशलता तथा उत्पादन शक्ति में वृद्धि करती है, जिससे अन्त में जनता की करदान शक्ति बढ़ जाती है ।

(इ) तीसरा, वह व्यय जिससे राज्य को केवल थोड़ी सी ही आय प्राप्त होगी है अर्थात् जिसमें शुल्क की दर सेवा के मूल्य से कम होती है, जैसे शुल्क सहित शिक्षा प्रदान करना ।



(ई) चौथा, वह व्यय जिससे राज्य को व्यय पुति के बाद अतिरिक्त आय प्राप्त होती है। राज्य द्वारा संचालित सब ही जन उपयोगी सेवाएँ (Public utility services) तथा उद्योग इसी वर्ग में आते हैं, जैसे रेल, डाक, सार आदि की व्यवस्था।

यह वर्गीकरण भी वैज्ञानिक नहीं है। यह केवल वित्त मंत्री के लिये लाभप्रद हो सकती है क्योंकि उसको यह जानना जरूरी है कि किस मद से कितनी आय होगी। व्यय के उचित अध्ययन के लिये यह आवश्यक है कि वर्गीकरण ऐसा हो जिससे राजकीय व्यय की किसी विशेषता का स्पष्टीकरण होता हो। इसके अतिरिक्त विभिन्न वर्गों का क्षेत्र भी अस्पष्ट है क्योंकि वदार्थित कोई भी वर्ग ऐसा नहीं होगा जिससे प्रत्यक्ष या पराक्ष रूप से आय में वृद्धि न हो।

(स) एडम का वर्गीकरण (Adams Classification)—प्रो० एडम ने राजकीय व्यय का वर्गीकरण, व्यक्तियों पर पड़ने वाले प्रभाव के आधार पर किया है। उनके अनुसार राजकीय व्यय तीन प्रकार का है, अर्थात् सरदारमक, व्यापारिक और विकासारमक व्यय। कुछ व्यय तो राज्य नागरिकों की जान और माल की रक्षा करने के लिये करता हो है, जैसे सैनिकों तथा युद्ध सम्बन्धी हथियारों की व्यवस्था करना, पुलिस आदि का प्रबन्ध करना इत्यादि। इन प्रकार के तर्कों एडम ने प्रथम वर्ग में सम्मिलित किये हैं। दूसरे वर्ग में उन व्ययों को सम्मिलित किया है जो व्यापार और वाणिज्य की उन्नति के लिये किये जाते हैं जैसे रेल, सार, डाक की व्यवस्था सम्बन्धी व्यय। अन्तिम वर्ग में राज्य के सामाजिक कार्यों पर किया जाने वाला व्यय सम्मिलित किया गया है अर्थात् वे तर्क जिनके करने से नागरिकों का और देश का विकास होता है जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, सामाजिक सेना, गृह निर्माण इत्यादि पर किया गया व्यय।

परन्तु अर्थशास्त्री इस परिभाषा से भी संतुष्ट नहीं हो पाये हैं। उनके अनुसार यह भ्रम करता कठिन है कि कौन सा व्यय किस वर्ग में रखा जाये, क्योंकि एक ही व्यय विकासारमक और वाणिज्यिक हो सकता है या सरदारमक और विकासारमक हो सकता है। अग्रतमक रूप से प्रत्येक व्यय देश और नागरिकों के विकास में सहायता करता है। इस तर्क पर मैथियमैन, वेस्टेविल और मिल ने इसकी आलोचना की है।

(४) मिल का वर्गीकरण (Mill's Classification)—मिल ने प्रो० एडम की आलोचना करते हुए राजकीय व्यय को दो भागों में विभाजित किया है, अर्थात् आवश्यक और इच्छानुसार (Necessary and Optional)। परन्तु यह स्पष्ट ही है कि यह निर्णय करना कितना कठिन होगा कि कौन सा व्यय राज्य ने अपनी इच्छानुसार किया है। वास्तव में आवश्यक राज्य का प्रत्येक व्यय ही आवश्यक है। इसके अतिरिक्त राज्य कोई भी व्यय बेकार कर ही नहीं सकता। एक बार व्यक्ति ऐसा कर सकता है परन्तु राज्य ने ऐसी आज्ञा नहीं की जा सकती।

(५) रोशर का वर्गीकरण (Roscher's Classification)—जर्मन अर्थ-

शास्त्री रोशर ने राजकीय व्यय को आवश्यक, उपयोगी और बेकार—तीन वर्गों में विभाजित किया है। कदाचित् रोशर ने व्यय की अविलम्बता के अंश (Degree of urgency) के आधार पर यह वर्गीकरण किया है। पहले वर्ग में जो खर्च है वे तो किसी प्रकार भी टाले नहीं जा सकते। दूसरे प्रकार के खर्च उपयोगी हैं परन्तु उनको थोड़े काल के लिये स्थगित किया जा सकता है और अन्तिम प्रकार के व्यय तो अनावश्यक और बेकार होते हैं। इस वर्गीकरण के विरुद्ध भी वे सभी आलोचनाएँ की गई हैं जो उपरोक्त वर्गीकरणों के विरुद्ध की जा चुकी हैं।

(य) शिर्रास का वर्गीकरण (Shirras' Classification)—प्रो० शिर्रास ने राजकीय व्यय को दो भागों में बाँटा है—प्राथमिक (Primary) व्यय और गौण (Secondary) व्यय। प्राथमिक व्यय वे हैं जो नितान्त आवश्यक हैं, जिन्हें अन्य व्यय से पहले करने की राज्य सोचता है जैसे, रक्षा, शान्ति व्यवस्था इत्यादि। गौण व्यय वे व्यय हैं जिन्हें राज्य बाद में करता है या वज्रट में जिनको पहली प्राथमिकता नहीं दी जाती जैसे, सामाजिक सुरक्षा, शिक्षा, स्वास्थ्य तथा अन्य प्रकार की जन उपयोगी सेवाएँ आदि सम्बन्धी खर्च।

प्राथमिक और गौण व्यय में राजकीय व्यय का वर्गीकरण ऊपर से देखते पर स्पष्ट और सरल दीखता है परन्तु यह भी सतोषजनक नहीं है। प्रथम, तो यह ही कठिन है कि प्राथमिक और गौण व्यय में भेद किया जा सके क्योंकि राज्य का कोई भी व्यय स्थायी रूप से न तो प्राथमिक ही है और न गौण ही। समयानुसार खर्चों की प्रकृति में परिवर्तन होता रहता है। जो इस वर्ष प्राथमिक व्यय हैं वह ही दस वर्ष बाद गौण व्यय हो सकता है। इसके अतिरिक्त प्राथमिक और गौण व्यय वे व्यय हैं जो अपनी परिभाषा के लिये एक दूसरे पर आधारित हैं। इस प्रकार यह वर्गीकरण भी उपयुक्त नहीं है।

(६) डाल्टन का वर्गीकरण (Dalton's Classification)—डॉक्टर डाल्टन ने राजकीय व्यय के दो भाग किये हैं—(१) अनुदान (Grant) और (२) क्रय मूल्य (Purchase Price)। जब सरकार को किसी व्यय के बदले में न तो कोई वस्तु और न कोई सेवा प्राप्त हो तो ऐसे व्यय को अनुदान कहेंगे जैसे, अकाल या बाढ़ पीड़ितों को आर्थिक सहायता, वृद्धावस्था पेंशन इत्यादि। अनुदान को निर्मात प्रबन्ध (Bounty) और अर्थ-सहायता (Subsidies) के रूप में भी दिया जा सकता है। अनुदान दो प्रकार के बताये गये हैं—प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष। प्रत्यक्ष अनुदान वे हैं जो उन्हें व्यक्तियों को लाभ पहुँचाते हैं जिनको वह दिये गये हैं। अप्रत्यक्ष अनुदान वे हैं जो किसी एक व्यक्ति को दिये जाते हैं परन्तु उनका लाभ किसी दूसरे व्यक्ति या व्यक्तियों को प्राप्त होता है। जब सरकार को किसी व्यय के बदले में सेवा या वस्तु प्राप्त हो जाती है तो ऐसे व्यय को क्रय-मूल्य कहते हैं। परन्तु जैसा कि डाल्टन ने स्वयं ही कहा है कि व्यवहार में कभी-कभी ये दोनों एक साथ ही उपस्थित हो सकते हैं। उदाहरणार्थ सरकार किसी सेवा के लिये जो मूल्य दे रही है वह यदि उस मूल्य से ऊँचा हो जो निजी व्यक्ति द्वारा दिया जावेगा तो यह जो

आधिनय है अनुदान कहा गया। व्यवहार में इस आधिनय को आकृता सरल नहीं है। डाक्टर डाल्टन का विचार है कि ऋण पर दिया गया मूद अनुदान भी है और ऋण मूल्य भी। जिस समय मूद का भुगतान किया जाता है, उस दृष्टिकोण से तो यह अनुदान हुआ और अतीत के दृष्टिकोण से यह ऋण मूल्य हुआ क्योंकि वास्तविकता में मूद ऋण का मूल्य नहीं तो और क्या है? परन्तु डाक्टर डाल्टन के विरुद्ध इतना कहना पड़ेगा कि मूद अनुदान नहीं होता केवल ऋण-मूल्य ही रहता है। उस समय भी जब मूद का भुगतान किया जाता है वह ऋण मूल्य ही रहता है क्योंकि सरकार ऋण में बराबर लाभ प्राप्त करती रहती है।

(स) प्रो० पीगू का वर्गीकरण (Pigou's Classification) प्रो० पीगू ने अनुसार राजकीय व्यय दो भागों में बांटा जा सकता है—हस्तांतरित होने वाला (Transfer) और हस्तांतरित न होने वाला (Non transfer) व्यय। उन्हीं के दादों में हस्तान्तरित होने वाला व्यय वह है जो नागरिकों के लिये या तो निशुल्क किये जाते हैं या उपस्थित सम्पत्ति अधिकारों का क्रय करने के लिये किये जाते हैं। हस्तांतरित न होने वाला व्यय वह है जो 'राष्ट्र के साधनों की वर्तमान सेवाओं को खरीदने के लिये किये जाते हैं। प्रथम प्रकार के व्यय के अन्वय—ऋण पर दिया गया व्याज पेंशन बीमारी बीमा बेकारी लाभ सश्वसहायता इत्यादि सम्मिलित हैं और दूसरी श्रेणी में सेना, जहाजों बहा वायु शक्ति नागरिक शासन जन उपयोगी सेवाओं आदि का व्यय सम्मिलित है। इन दोनों प्रकार के व्ययों के बीच भेद करने के सम्बन्ध में पीगू का कहना है कि जब कि हस्तान्तरित होने वाले व्यय का एक दम यह प्रभाव नहीं होना कि साधन व्यक्तिगत उपयोगी न से एक दम बाहर आजाय हस्तान्तरित न होने वाले व्यय का यह प्रभाव होता है। किसी भी समय राष्ट्र के साधनों का उपयोग सरकार द्वारा भी किया जाता है और व्यक्तियों द्वारा भी और जब हस्तान्तरित न होने वाले व्यय में वृद्धि की जाती है तो साधन व्यक्तिगत उपयोगों से निकलकर सरकारी उपयोगों में आने लगते हैं। प्रो० पीगू के मतानुसार जबकि हस्तान्तरित होने वाला व्यय व्यक्तिगत और सरकारी उपयोगों में साधनों का पुनर्वितरण तो नहीं करता परन्तु विभिन्न वस्तुओं या सेवाओं के उत्पादन में अवश्य करता है। क्योंकि जब कर दाताओं से पैसे लेकर वृद्ध व्यक्तियों या बेकार व्यक्तियों को दिया जाता है तो कुछ वस्तुओं की मांग तो बढ़ती है और कुछ की गिरती है और पहले प्रकार की वस्तुओं के उत्पादन में अधिक साधनों का उपयोग होने लगता है।

(घ) जे० के० मेहता का वर्गीकरण (Mehta's Classification) —भारत के प्रसिद्ध अर्थशास्त्री प्रो० मेहता ने राजकीय व्यय के दो भाग किये हैं—(१) अपरिवर्ती व्यय (Constant Expenditure) और परिवर्ती व्यय (Variable Expenditure)। इन के अनुसार पहले भाग में वे व्यय आते हैं जो उपयोग में वृद्धि होने पर भी समान रहते हैं जैसे रक्षा सम्बन्धी व्यय, हवाई अड्डा पर प्रकाश स्तम्भ पर व्यय इत्यादि। दूसरे भाग में वे व्यय आते हैं जो उपयोग बढ़ने के साथ साथ

घटते हैं और उपयोग घटने के साथ साथ घटते हैं जैसे डाक सेवाओं, शिक्षा आदि पर व्यय। प्रो० मेहता का कथन है कि इस वर्गीकरण से यह निश्चय नहीं कर लेना चाहिये कि सरकार का प्रत्येक व्यय इनमें से केवल किसी एक ही वर्ग में आ जायेगा। उनके कहने का अग्रिमाय यह है कि प्रत्येक व्यय इन दोनों ही भागों में पूर्णतया या अंशतया सम्मिलित किया जा सकता है जैसे डाक सेवाओं का बहुत सा व्यय परिवर्तित व्यय है। अतः यह स्पष्ट है और प्रो० मेहता ने स्वयं भी स्वीकार किया है कि उनके वर्गीकरण में भी एक वर्ग को दूसरे वर्ग से अलग नहीं किया जा सकता।

५(क) अन्य वर्गीकरण (Miscellaneous Classification) — कुछ लेखकों ने राजकीय व्यय के उत्पादक और अनुत्पादक, दो भाग किये हैं। यद्यपि यह सोचा भी नहीं जा सकता कि राज्य कभी अनुत्पादक व्यय कर भी सकता है, परन्तु व्यवहार में ऐसे व्यय देखने में आते हैं। भारत में मध्यनिपेक्ष सम्बन्धी व्यय इसी प्रकार के हैं। एक ओर तो सरकार का व्यय बढ़ रहा है और दूसरी ओर प्रावकारी कर की आय कम होती जा रही है।

उपर्युक्त वर्गीकरणों के अध्ययन में स्पष्ट है कि सब ही किसी न किसी दृष्टि से दोषपूर्ण हैं। इसका मुख्य कारण यह है कि इन लेखकों ने अपने सामने राजकीय व्यय की किसी विशेषता को रखकर वर्गीकरण नहीं किये हैं। सब तो यह है कि राज्य का स्थान व्यक्ति की उन्नति में इतना महत्वपूर्ण हो गया है और उसके कार्यों में इतनी अधिक वृद्धि हो गई है और विभिन्न कार्यों का क्षेत्र इतना अस्पष्ट है कि व्यय को भी स्पष्ट रूप से अलग अलग वर्गों में नहीं बाँटा जा सकता। जो भी प्रयत्न इस सम्बन्ध में किये गये हैं वे सहायकीय हैं।

## प्रावकथन—

हम पिछले अध्याय में देख चुके हैं कि गत वर्षों में राजकीय व्यय में कितनी अधिक वृद्धि हुई है और उसके कारणों की भी विवेचना हम कर चुके हैं। इस अध्याय में हम राजकीय व्यय के विभिन्न प्रभावों का स्पष्टीकरण करेंगे। राजकीय व्यय के प्रभावों के अध्ययन के सम्बन्ध में हमें दो दृष्टिकोण मिलते हैं—सकीर्ण और विस्तृत। परम्परावादी लेखक एडम स्मिथ और उसके अनुयायियों के विचार उपेक्षा-कृत अधिक सकीर्ण थे और आधुनिक लेखकों के विचार अत्यधिक विस्तृत हैं।<sup>1</sup> एडम स्मिथ से लेकर आज तक राजस्व के मुख्य मुख्य लेखकों ने इस विचार की पुष्टि की है कि राजस्व की जितनी भी बियाएँ हैं उनका सम्बन्ध केवल व्यक्तियों के धन को प्राप्त करके राज्य के उपयोग में लाना है ताकि वह उपभोक्ताओं को सेवाएँ प्रदान कर सके। इस बात की ओर किसी का भी ध्यान नहीं गया कि राजकीय व्यय एक प्रकार की आय है जो उन लोगों को प्राप्त होती है जिन पर उसका व्यय होता है। सब ही लेखकों ने करो की राजि को राष्ट्रीय आय में से घटाया है और उसके आय उत्पन्न करने वाले पहलू की ओर बिल्कुल भी ध्यान नहीं दिया। एडम स्मिथ का विचार था कि सरकारी खर्च अनुत्पादक व्यय के विषे किये गए भुगतान होते हैं<sup>2</sup> और इसलिये इनसे राष्ट्रीय उत्पत्ति में वृद्धि नहीं होती।<sup>3</sup> इसी प्रकार रिकार्डो, मिल, वॉल्टेबिल और एच. सी. एडम्स ने भी अपने विचार प्रस्तुत किये हैं और ग़रीबों को निजी आय की धारा में से निकाले हुए कोष समझा है। वे यह नहीं समझते थे कि इन कोषों को निजी आय की धारा में डालकर नई आय उत्पन्न की जाती है। क्या एक व्यक्ति का व्यय दूसरे की आय नहीं होती? यदि व्यक्तिगत

1. Phillips E. Taylor. *The Economics of Public Finance*, Page 782. *Wealth of Nations*, pages 87-883. *Ibid*, page 315.

व्यय के सम्बन्ध में यह सही है तो राजकीय व्यय के विषय में भी यह सच है। हम दोनों ही दृष्टिकोणों से राजकीय व्यय के प्रभावों की निम्न में अध्ययन करेंगे।

## राजकीय व्यय और उत्पादन

(Public Expenditure and Production)—

राजकीय व्यय राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि करता है या उत्पत्ती कम करता है ? इसके द्वारा व्यक्तियों की उत्पादन शक्ति प्रोत्साहित होती है या निहत्साहित होती है ?—बड़े ही विवादग्रस्त विषय है। हम अभी यह भी चुके हैं कि प्राचीन लेखक सब ही राजकीय व्ययों को अनुत्पादक मानते थे। परन्तु यह विचार सही नहीं है। सही तो यह है, कि न तो सभी व्यय अनुत्पादक होते हैं और न सभी उत्पादक—यदि हम व्यय के प्रत्यक्ष परिणामों की दृष्टि से देखें। यदि हम व्यय के अप्रत्यक्ष परिणामों की दृष्टि से देखें तो सभी व्यय दीर्घकाल में उत्पादक होते हैं। अन्तिम विचार सबसे उपयुक्त है। डाल्टन के अनुसार उत्पादन पर राजकीय व्यय के प्रभावों को तीन शीर्षकों में बांट कर अध्ययन किया जा सकता है—<sup>4</sup>

(अ) व्यक्तियों की कार्य करने की क्षमता और बचाने की क्षमता पर प्रभाव।

(ब) व्यक्तियों की कार्य करने और बचाने की इच्छा पर प्रभाव, और

(स) विभिन्न स्थानों और उपभोगों में आर्थिक साधनों के स्थानान्तरण पर

व्यय के प्रभाव।

(अ) राज्य द्वारा किया गया व्यय व्यक्तियों की कार्य करने की शक्ति को कई प्रकार से प्रभावित कर सकता है। प्रथम, इस व्यय से अपने-अपने व्यक्तियों को प्रायः प्राप्त होती है और उनकी श्रम शक्ति बढ़ती है। पंचान, भूत, बेकारी व बीमारी लाभ वस्तुओं और सेवाओं पर किया गया व्यय—सब ही व्यक्तियों की कार्यक्षमता में वृद्धि करते हैं। व्यक्तियों में अधिक वस्तुओं को खरीदने और अपने उपभोग-स्तर को ऊँचा करने की सामर्थ्य आती है। उनकी कार्यक्षमता में वृद्धि होती है और दीर्घकाल में उत्पादन को बढ़ाता है। इस प्रकार राजकीय व्यय देश में उत्पत्ति को अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करता है। इस प्रकार का व्यय निर्धन व्यक्तियों के लिये, और बच्चों के लिये तो बहुत ही लाभप्रद होता है। बच्चों को आरम्भ से ही पीण्टिक भोजन मिलने से उनका स्वास्थ्य ठीक रहता है और वह अपनी युवा-वस्था में अधिक कार्यक्षम हो जाते हैं। ठीक इसी प्रकार निर्धन व्यक्तियों की भी कार्यक्षमता में वृद्धि होती है। यद्यपि यह भी सम्भव हो सकता है कि इसका उलटा प्रभाव पड़े, इन व्यक्तियों में बुरी आदतें पड़ जायें, और अव्यय की प्रवृत्ति आरम्भ हो जाये और कार्यक्षमता बढ़ने के स्थान पर कम हो जाये। ऐसी शक्यता स्वाभाविक है क्योंकि निर्धन व्यक्ति अधिकतर अशिक्षित होते हैं। अल्पकाल में तो कार्यक्षमता में भी वृद्धि परन्तु दीर्घकाल में कार्यक्षमता अवश्य ही बढ़ेगी। इसके

अतिरिक्त यह इस बात पर भी निर्भर करेगा कि राज्य अपना व्यय किस प्रकार करता है। यदि निचोने को अधिक सहायता एवम् नकदी के रूप में दी जाती है तो सम्भव है कि वे इस राशि को जुए और बाराब पर लगा दें। यदि राज्य इस सहायता को धीरे धीरे देता है और वस्तुओं अथवा सेवाओं के रूप में देता है तो सम्भव है कि इस प्रकार की बुराईया उन में उत्पन्न न हों।

दूसरे, राज्य अपने व्यय द्वारा व्यक्तियों, विशेषकर निर्धन व्यक्तियों, को वस्तुओं और सेवाओं प्रदान करके, उनकी कार्यक्षमता को बढ़ा सकता है। राज्य इन सेवाओं और वस्तुओं को या तो मुफ्त या कम मूल्य पर दे सकता है जैसे, नि:शुल्क शिक्षा, औषधिक सहायता, सस्ते और कम बिराय वाले भोजन इत्यादि। इन सभी से व्यक्तियों की कार्यक्षमता में वृद्धि होगी है। इसीलिए दिन प्रतिदिन प्राधुनिक सरकारें अपना व्यय इन महा पर बढ़ाती जा रही हैं।

तीसरे, राज्य अपने व्यय द्वारा कुछ ऐसी सुविधायें प्रदान कर सकता है जिनसे व्यक्तियों को अपनी उत्पादक क्रियाओं का सम्पन्न करने में सहायता मिले और अधिकाधिक व्यक्तियों में उत्पत्ति करने की रधि उत्पन्न हो। रेलों और सड़कों के उन्नत होने से या अविवर्धित क्षेत्रों में इन माधनों की उपलब्धता से व्यक्तियों की उत्पादन शक्ति में कई गुनी वृद्धि होती है और सम्यता का विकास होता है। सिंचाई के साधनों की वृद्धि से इषि उत्पादन में वृद्धि होती है और जल विद्युत शक्ति के विकास से उद्योगों को प्रोत्साहन मिलता है।

इसी प्रकार राजकीय व्यय से व्यक्तियों की बचत करने की शक्ति में वृद्धि होती है। किसी भी व्यक्ति की आय दो भागों में विभाजित होती है—उपभोग एवं बचत। बचत या तो उपभोग को कम करके या आय को बढ़ाकर बढ़ाई जा सकती है। राजकीय व्यय से व्यक्तियों की आय में वृद्धि होती है और उनमें अधिक बचत करने की सामर्थ्य उत्पन्न होती है।

(ब) सभी हमने देखा कि राजकीय व्यय से व्यक्तियों की कार्य करने और बचाने की शक्ति पर अच्छे प्रभाव पड़ते हैं। इस भाग में हम राजकीय व्यय के, व्यक्तियों के कार्य करने और बचाने की इच्छा पर पड़ने वाले प्रभावों का अध्ययन करेंगे। राजकीय व्यय दो प्रकार का होता है, एक तो वर्तमान सम्बन्धी और दूसरा भविष्य सम्बन्धी। वर्तमान व्यय से तो व्यक्तियों के कार्य करने और बचाने की इच्छा में वृद्धि होती है। हम पिछले भाग में अध्ययन कर ही चुके हैं कि राजकीय व्यय से अधिकतर व्यक्तियों को अपना जीवन स्तर ऊँचा करने के लिए प्रोत्साहन मिलता है। यह सम्भव है कि कुछ व्यक्तियों में कुछ आदतें उत्पन्न हो जायें, जिनको न होने देने के लिए सरकार को वस्तुओं और सेवाओं के रूप में सहायता देनी चाहिये। व्यक्तियों में सदैव प्रगति करते रहने की इच्छा रहती है। वे अपनी इस इच्छा को राजकीय व्यय द्वारा कार्य रूप दे सकते हैं। अतः राजकीय व्यय से व्यक्तियों में अपना उत्थान करने की इच्छा उत्पन्न होती है। इसी प्रकार यदि सरकार भविष्य में आर्थिक लाभ देने का वायदा करे तो सम्भव है कि व्यक्तियों के कार्य करने की

रुचि कम हो जाय। परन्तु यदि यह व्यय कुछ शर्तों के अधीन किया जाना है तो इससे व्यक्तियों के कार्य करने और बचाने की रुचि में वृद्धि होनी है। जैसे बीमारी तथा बेकारी लाभ, जिसमें राज्य अपना असादान उसी समय देता है, जब कि लाभ प्राप्त करने वाला अपना असादान (Contribution) देने को तैयार हो जाता है। यदि सरकार काम की माना में वृद्धि के साथ साथ लाभ की दर में वृद्धि कर दे तो भी कार्य करने की इच्छा में वृद्धि होगी।

(म) राजकीय व्यय आर्थिक साधना के उपयोगों में भी परिवर्तन कर सकता है। यह दो प्रकार का हो सकता है—प्रत्यक्ष, और परोक्ष। प्रत्यक्ष रूप से राजकीय व्यय स्वयं साधनों का स्थानान्तरण है। राज्य व्यक्तियों के धन को स्वयं व्यय करता है यदि राज्य ऐसा न करे तो यही धन व्यक्तियों द्वारा बिल्कुल ही भिन्न प्रकार से खर्च किया जायेगा। अतः राज्य प्रत्यक्ष स्थानान्तरण द्वारा व्यक्तियों का उत्पादन शक्ति को बढ़ाता है। वह उन कार्यों को करता है जिन्हें व्यक्ति अपने व्यक्तिगत रूप में नहीं कर सकते हैं—जैसे, सिंचाई योजनाओं को पारंप्रित करना, रक्षा सम्बन्धी व्यय करना, न्यायालयों पर व्यय इत्यादि। परोक्ष रूप से राजकीय व्यय व्यक्तियों में हम बात के लिये रुचि उत्पन्न कर सकता है कि वे अपने धन के व्यय के ढंग को बदल दें—जैसे जल विद्युत शक्ति के विकास से व्यक्तियों में यह रुचि उत्पन्न हो सकती है कि वे अपना रुपया अन्य प्रकार से खर्च न करके उद्योगों में व्यय करें।

प्राचीन लेखकों का मत था कि सरकारी व्यय द्वारा साधनों का स्थानान्तरण सदैव ही हानिकारक होता है। उससे व्यक्तिगत हित अग्रसर नहीं होता। इस विषय में राज्य को हस्तक्षेप करना ही नहीं चाहिये। स्वतन्त्र प्रतियोगिता में मूल्य यन्त्र के संचालन से और व्यक्तियों के स्वयं हित से प्रेरित होने के कारण साधनों का वटवारा सर्वोत्तम होता है। इस प्रकार राज्य हस्तक्षेप से यह सर्वोत्तम बटवारा भग हो जाता है और समाज उसके लाभों से वंचित रहता है। परन्तु समय ने यह सिद्ध कर दिया कि स्वतन्त्र प्रतियोगिता में सदैव ही साधनों का अधिकतम उपयोग नहीं होता और इसीलिये राज्य हस्तक्षेप आवश्यक प्रतीत हुआ। परन्तु यह भी सत्य नहीं है कि राज्य द्वारा साधनों का प्रत्यक्ष स्थानान्तरण लाभप्रद होता है और न यह कहना ही सही होगा कि प्रत्यक्ष स्थानान्तरण हानिकारक होता है। ये परिस्थितियों पर निर्भर होता है कि साधनों का स्थानान्तरण लाभप्रद है अथवा हानिकारक। उदाहरणार्थ, सुरक्षा सम्बन्धी व्यय को लीजिये। आजकल लगभग प्रत्येक देश में सुरक्षा व्यय बढ़ ही रहा है और वजह में व्यय की यही म इसका प्रमुख स्थान है। बैसे तो यह व्यय, जो व्यक्तियों से प्राप्त किया हुआ धन ही है, आवश्यक है क्योंकि शान्त वातावरण में ही उत्पादन कार्य सम्भव हो सकता है, परन्तु यदि दूसरे दृष्टिकोण से देखा जाय और यह सारा धन उत्पादक कार्यों में लगा दिया जाय तो ससार की कितनी उन्नति हो इसका अनुमान भी नहीं किया जा सकता। परन्तु जब तक प्रत्येक व्यक्ति अपने धन को सुरक्षित न समझे, उस समय तक देश में उन्नति में प्रगति की आशा करना व्यर्थ



होगा, इसलिये रक्षा व्यय तो परम आवश्यक है। यह भी तो आवश्यक नहीं कि रक्षा पर इतनी बड़ी भागा व्यय की जाय। यदि सब देश आपस में समुझौता—कर्रें—और एक ही धनुषत में अपना सुरक्षा व्यय कम कर दें तो भी व्ययित उतने ही सुरक्षित रहेंगे जितने आज हैं। यदि आज मुझ छिड़ चापों तो यही व्यय कई गुना और अधिक हो जायेगा। इसी प्रकार जितना व्यय आजकल सरकार रक्षा (Protection) सम्बन्धी नीतियों पर कर रही है उतना पिछली शताब्दी में नहीं दिया जाता था और न आने वाली शताब्दी में होने की आशा ही की जा सकती है। सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी व्यय के बारे में भी यही कहा जा सकता है। समाज की उन्नति के साथ-साथ इस व्यय में अवश्य ही वृद्धि होगी, परन्तु आजकल यह व्यय अत्यन्त ही आवश्यक है, विशेष रूप से निधन और अशिक्षित देशों में। देशों तथा यातायात के अन्य साधनों की प्रगति, शक्ति के मापनों का विकास साधनों के स्थानान्तरण में परोक्ष रूप से सहायक होता है। नये नये आविष्कारों और वैज्ञानिक खोजों का भी यही प्रभाव होता है।

वर्तमान से भावी उपयोगों में और विभिन्न स्थानों में साधनों का स्थानान्तरण—सरकार के कुछ व्यय इस प्रकार के होते हैं कि व्यक्तियों को भविष्य के लिये अपने साधनों को बचाकर रखना ही पड़ता है—जैसे बेकारी व स्वास्थ्य बीमा, वृद्धावस्था पेंशन इत्यादि। इसी प्रकार व्यक्तियों के साधनों का स्थानान्तरण सरकारी व्यय द्वारा अपने आप ही वर्तमान उपयोगों से भावी उपयोगों में हो जाता है जैसे आर्थिक विकास सम्बन्धी योजनाएँ जिनसे देश की स्थायी पूँजी में वृद्धि होती है और शिक्षण में प्राप्त होने वाली पूँजीगत वस्तुओं की गाना बढ़ती है। एक ही यह है कि पूँजीगत वस्तुओं पर किये गये प्रत्येक व्यय की ही यही प्रवृत्ति होती है। उत्पादन कार्यों में धन का महत्व सन्निध साधन होने के नाते बहुत अधिक है। अतः यह भी आवश्यक है कि मानव पूँजी (human capital) को भी भविष्य के लिए बढ़ाया जाये। जब सरकार स्वास्थ्य मन्त्रालय, सामाजिक सुरक्षा पर व्यय करती है या बच्चा को नि शुल्क शिक्षा प्रदान करती है, उनके लिये नि शुल्क दुध का प्रबन्ध करती है तो वह मानव पूँजी के विकास और वृद्धि के लिये प्रयत्न करती है जिनकी प्रवृत्ति भी दीर्घ वर्षों की होती है जैसी पूँजीगत वस्तुओं पर किये गये व्ययों की होती है। सभी यही यह भी आवश्यक होता है कि सरकार अपने व्यय द्वारा देश के उत्पादन साधनों का स्थानान्तरण एक स्थान से दूसरे स्थान करे अर्थात्, जब सरकार विकसित क्षेत्रों पर कम व्यय करे और अशिक्षित या पिछड़े हुए भागों पर अधिक व्यय करे तो इस व्यय द्वारा वह साधनों का स्थानान्तरण विकसित क्षेत्रों से अशिक्षित क्षेत्रों को कर रही है।

उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि सामान्य रूप से राजकीय व्यय का उत्पादन पर अच्छा प्रभाव पड़ता है।

## राजकीय व्यय और वितरण (Public Expenditure and Distribution)—

धन का असमान वितरण, आधुनिक समाज की एक प्रमुख विशेषता है। धन के असमान वितरण का पक्षपात किसी भी आधार पर नहीं किया जा सकता। यही कारण है कि आधुनिक सरकारों ने राजस्व की क्रियाप्रा द्वारा धन की असमानताओं को दूर करने के विशेष प्रयत्न किये हैं। यद्यपि प्राचीन लेखक इन ओर भी राज्य हस्तक्षेप द्वारा समझते थे, परन्तु आजकल तो सब ही इससे सहमत हैं। सरकार धन के वितरण में समानता स्थापित करने के लिये करारोपण करती है और विशेष विधायो में व्यय करती है। करारोपण द्वारा धनी व्यक्तियों के आय के धन को कम करती है और व्यय द्वारा निर्बन्धों के धन को बढ़ाती है। यद्यपि यह दोनों क्रियाएँ एक दूसरे पर अवलम्बित हैं किन्तु यहाँ पर हम केवल राजकीय व्यय के प्रभावों का ही अध्ययन करेंगे।

✓ प्रतिगामी (Regressive) अनुपातिक (Proportional) और प्रगतिशील (Progressive) व्यय—धन के वितरण पर राजकीय व्यय के पड़ने वाले प्रभावों की विवेचना करते समय डाल्टन ने राजकीय व्यय के करो की भाँति तीन प्रकार का बताया है—प्रतिगामी, अनुपातिक और प्रगतिशील।<sup>१०</sup> कोई भी राजकीय व्यय प्रतिगामी होगा, यदि लाभ प्राप्त करने वाले व्यक्ति की जितनी आय कम है उतना ही कम अनुपात में लाभ प्राप्त हो, अनुपातिक होगा, यदि लाभ प्राप्त करने वाले व्यक्ति को आय के अनुपात में ही लाभ प्राप्त हो, और प्रगतिशील होगा, यदि लाभ प्राप्त करने वाले की आय जितनी कम हो उतना ही अधिक लाभ पर अनुपात में प्राप्त हो। उदाहरण के लिये, यदि सड़क पर सड़क की दर आय बढ़ने के साथ साथ बढ़ती जाय तो यह प्रतिगामी व्यय होगा, यदि सभी व्यक्तियों के लिये समान प्रतिशत है तो यह अनुपातिक व्यय होगा और यदि आय बढ़ने के साथ साथ दर कम होती जाय और एक निश्चित आय के बाद सड़क भत्ता न दिया जाय तो यह व्यय प्रगतिशील होगा। यह स्पष्ट ही है कि प्रतिगामी व्यय या आर्थिक सहायता में असमानता दूर होने की अपेक्षा और अधिक होगी। अनुपातिक व्यय भी असमानताओं को दूर करने में अधिक सफल नहीं होता। प्रगतिशील व्यय ही धन के वितरण की असमानताओं को बहुत सीमा तक दूर कर सकता है। कुछ सीमा तक तो अनुपातिक और थोड़ा प्रतिगामी व्यय (mildly regressive expenditure) भी असमानताओं का कम कर सकता है। परन्तु अधिक उपयुक्त यही होगा कि तीव्र प्रगतिशील व्यय किया जाय। प्रगतिशील व्यय के कई रूप हो सकते हैं जैसे, नकदी के रूप में आर्थिक सहायता, निःशुल्क या सस्ती सेवाओं और वस्तुओं की उपलब्धता, इत्यादि। नकदी के रूप में आर्थिक सहायता जैसे, पेंशन, दुर्घटना लाभ, प्रसवलाभ, बेकारी एवं बीमारी लाभ, निर्धन व्यक्तियों को उस समय प्राप्त होती है जबकि

उन्हें उसकी बहुत आवश्यकता होती है। लगभग प्रत्येक देश में इन सहायताओं को अब प्रभुत्व स्थान दिया जा रहा है। इसी प्रकार सरकार निर्धन व्यक्तियों को निःशुल्क सेवाओं और मुक्त वस्तुओं प्रदान करती है जैसे, निःशुल्क शिक्षा, चिकित्सा सुविधाएँ, सस्ते मकान, मुक्त दूध इत्यादि। ऐसी सेवाओं और वस्तुओं से धन के वितरण की कुछ असमानताएँ आवश्यक ही नभ होती हैं और निर्धन व्यक्तियों को अच्छा जीवन व्यतीत करने का अवसर प्राप्त होता है। यदि ये सेवाएँ जो मनुष्य की प्रगति के लिये इतनी आवश्यक हैं, मुक्त या सस्ते मूल्यों पर मिलाती रहे तो भाग्य की असमानताएँ इतनी कष्टदायक नहीं होती।

व्यक्तिगत आवश्यकताओं के अनुसार राजकीय व्यय—यदि राजकीय व्यय, व्यक्तिगत आवश्यकताओं का कुटुम्ब विनोद के अनुसार किया जाये तो भी धन के वितरण की असमानताएँ बहुत सोमा तक कम की जा सकती हैं। अतः एक व्यक्ति जिसके कुटुम्ब में सदस्या की संख्या अधिक है अधिक सहायता का अधिकारी है अपेक्षाकृत उस व्यक्ति के लिये कुटुम्ब में सदस्यों की संख्या कम है। इसी प्रकार आय समान रहने की दशा में यदि एक व्यक्ति को दूसरे की अपेक्षा अपने कुटुम्ब में अधिक बीमारी का इलाज करना होता है वह अधिक निर्धन है तो उसे अधिक धार्मिक सहायता भी आवश्यकता है। वास्तव में व्यक्तिगत आवश्यकताओं और राजकीय व्यय में समायोजन (adjustment) करना कोई सरल बात नहीं है। इसलिये उपयुक्त यही होगा कि शिक्षा, चिकित्सा आदि सामान्य रूप से निःशुल्क प्रदान की जायें, और सामान्य रूप से बुढ़ावस्था पेंशन, पसब व बीमारी लाभ तथा अन्य प्रकार के सामाजिक लाभ प्रदान किये जायें।

कुछ लेखकों का विचार है कि निःशुल्क सेवाएँ प्रदान करने से व्यक्तियों की कार्य करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव पड़ता है। धन का वितरण तो समानता की ओर अग्रसर होता है परन्तु उत्पादन गिरने लगता है और राष्ट्रीय आय कम हो जाती है और अन्त में व्यक्तिगत आय भी कम होता जाती है। दूसरी ओर इन व्ययों को पूरा करने के लिये बहुत बड़ी मात्रा में धन की आवश्यकता होगी। जिसे प्राप्त करने के लिये सरकार को करारोपण करना होगा। वह करारोपण भी उत्पादकों को निरस्तहित करेगा। साधनों के इस प्रकार के पुनर्वितरण से तो 'समुद्रि का वितरण' नहीं होता बल्कि 'निर्धनता का वितरण' होता है। परन्तु इस प्रकार का प्रभाव सर्वत्र ही नहीं पड़ता। एक तो सरकार इस बात का सर्वत्र ही ध्यान रखती है कि करारोपण तीव्र प्रतिगामी (sharply progressive) न हो जाय क्योंकि केवल तीव्र प्रतिगामी करों से ही देश में उत्पादन निरस्तहित होता है। दूसरे, कभी कभी धन के वितरण की असमानताओं का कम करने के लिये ऐसे कर लगाये आवश्यक हो जाते हैं। इसलिये अधिक धन्य उत्पादन या अधिक अन्धता पन का वितरण इन दोनों में से सरकार को फौज सा उद्देश्य अपनी नीति का बनाना चाहिये, केवल परिस्थितियाँ ही बना सकती हैं। खान तो यह है कि सरकार की सफलता तो इसी में है कि दाता में उचित अनुपन यह क्वालि न्यायपूर्ण वितरण के समर्थ में

अधिक उत्पादन का कोई महत्व नहीं और जब उत्पादन ही न बढ़ेगा तो वितरण में व्यक्तियों को प्राप्त क्या होगा। अतः दोनों उद्देश्य साथ साथ जड़ने जायेंगे।

**अन्य प्रभाव**—यह ध्यान रहे कि इस प्रकार के पुनर्वितरण का एक अच्छा प्रभाव यह भी होता है कि आर्थिक जीवन अधिक समुचित और स्थायी हो जाता है। कोन्स ने सिद्ध किया है कि निर्धनों में धनी व्यक्तियों की अपेक्षा अपनी आय में से अधिक भाग उपभोग पर व्यय करने की प्रवृत्ति अधिक होती है। अतः धनी व्यक्तियों पर कर लगाकर जब धन लिया जाता है और निर्धनों पर उसको खर्च किया जाता है तो देश में कुल खर्च किये हुये धन की मात्रा में वृद्धि होगी और देश में कुल रोजगार की स्थिति उन्नत होगी।<sup>१०</sup> इस प्रकार की नीति अवसाद काल में बहुत अच्छी सिद्ध हो सकती है। अवसाद काल में जबकि निजी व्यापारी एवं उद्योगों में खर्चे हुये व्यक्तियों की छटनी दुरू हो जाती है तब सरकार रेल, सड़क, नहर बनवाकर तथा अन्य सार्वजनिक निर्माण कार्य अपने हाथ में लेकर और कुछ उद्योगों को आर्थिक सहायता प्रदान करके रोजगार के स्तर को गिरने से रोक सकती है। करारोपण द्वारा इतना लाभ अवसाद काल में नहीं होगा जितना कि मुद्रा स्फीति में क्योंकि करारोपण से केवल धन का स्थानान्तरण व्यक्ति से सरकार को ही होता है। अधिक महत्व तो राजकीय व्यय का है। इसके अतिरिक्त सरकार ऋण लेकर करारोपण की अपेक्षा अधिक अच्छा कार्य कर सकती है, क्योंकि ऋण प्राप्त करने की नीति में, चाहे मोट प्रकाश करे, चाहे व्यक्तियों से प्रत्यक्ष ऋण प्राप्त करे या विदेशी ऋण प्राप्त करे, परन्तु हर स्थिति में उसे अतिरिक्त क्रय शक्ति व्यक्तियों के हाथों में पहुँचाने का अवसर मिलेगा, जिससे आर्थिक क्रियाओं का स्तर ऊँचा सीधे तौर पर और अधिक तीव्रता से होगा।

## भाग २

अध्याय

४

भारत में राजकीय व्यय

(Public Expenditure  
in India)

भारत में राजकीय व्यय की मुख्य प्रवृत्तियाँ—

विनी भी देश में राजकीय व्यय की प्रवृत्ति एवं प्रकार उस देश की आर्थिक एवं राजनैतिक हलाकत और सरकार की आर्थिक नीति के लक्ष्यों पर निर्भर करते हैं। अविकसित या कम विकसित देश में विकसित देश की अपेक्षा राजकीय व्यय का आकार बहुत बड़ा होता है। अवसाद काल में समृद्धि काल की अपेक्षा राज्य को अधिक व्यय करना होगा। इसी प्रकार युद्धकाल और आन्तरिक झगडा की अवस्था में आन्तरिकी आशाकरण की अपेक्षा राजकीय व्यय बहुत अधिक होगा। राजकीय व्यय को प्रभावित करने वाली दूसरी मुख्य बात सरकार की आर्थिक नीति का उद्देश्य है। एक देश में राजकीय व्यय का आकार बहुत सीमित होगा यदि सरकार का उद्देश्य केवल रक्षा करना और शांति स्थापित करना ही है परन्तु दूसरे देश में यहाँ विस्तृत होगा यदि सरकार का उद्देश्य उत्पादनकारी राज्य स्थापित करना है। इसी गल बातों में राजकीय व्यय सम्बन्धी नीतियाँ निर्धारित होती हैं।

आज में भी राजनीय व्यय इसी सब बातों से प्रभावित होता रहा है। भारत एक विद्यमान रूप में देश है। उहाँ कि रूपि भी पिछड़ी हुई अवस्था में है। औद्योगिक विकास बहुत कम हुआ है। एलि व्यक्ति आय बहुत कम है जीवनस्तर न्यून है। समय समय पर नितियाँ के उदयने के साथ साथ राजकीय व्यय का आकार भी बढ़ता रहा है। फिर भी आज भारत एक अविकसित देश है। भारत में राजकीय व्यय पर जितना प्रभाव सरकारी नीति का पडा उतना किसी और बात का नहीं पडा है। सन १९८७ में ही भारत स्वतन्त्र हुआ। उससे पूर्व भारत में विदेशी सरकार का मुख्य उद्देश्य देश में शांति बनाए रखना था ताकि वह छीक प्रदार से शासन करती रहे। इसीलिए वह निर्वाचावादी नीति को ही अपनाती रही। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात राष्ट्रीय सरकार का उद्देश्य भारत में एक उत्पादनकारी राज्य स्थापित करना हुआ। समाजवादी गमाज की स्थापना के हेतु भारत में आर्थिक नियोजन का मार्ग अपनाया। इसी सब कारणों से भारत के राजकीय व्यय का आकार पिछले दस वर्षों में बहुत ही निस्तृत हो गया है। इसके अतिरिक्त भारत में

सवोय-वित्त व्यवस्था से भी राजकीय व्यय का आकार समय समय पर बदलता रहा है।

भारत में राजकीय व्यय पर एक दृष्टि—सन् १९३६ से पूर्व भारत में विदेशी सरकार की नीति देश के आर्थिक विकास के हित में न थी और इसीलिए राजकीय व्यय का बहुत थोड़ा भाग ही सामाजिक और विकास कार्यों पर खर्च किया जाता था और अधिकांश भाग रक्षा और नागरिक प्रशासन पर खर्च होता था। राजकीय व्यय का उद्देश्य धन की असमानताओं को दूर करना भी नहीं था। निम्न तालिका<sup>१</sup> इस स्थिति का स्पष्टीकरण करती है —

(करोड़ रुपये में)

व्यय की श्रेणी	१९००-०१	१९१२-१४	१९२०-२१	१९२६-३०	१९३२-४०
भौतिक सुरक्षा (रक्षा, पुलिस, जेलें, न्याय-व्यवस्था, ऋण सेवाएँ इत्यादि).....	४०१	५६४	१४२६	१४४८	१५६६
आर्थिक सुरक्षा (रेल्वे, कार्बनिक निर्माण कार्य, उद्योग एवं नियोजन, कृषि एवं ग्रामीण विकास)	२१८	३४६	५०८	३१०	२६६
सामाजिक सुरक्षा (शिक्षा एवं स्वास्थ्य)	२२*	८३	१३१	२१७	१८५

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि आर्थिक विकास और सामाजिक सुरक्षा पर कितना कम खर्च हो रहा था। इनके अनिश्चित जबकि 'भौतिक सुरक्षा' पर व्यय सन् १९००-१९४० के बीच में निम्न से भी अधिक हो गया था, आर्थिक सुरक्षा पर लगभग समान था और सामाजिक सुरक्षा पर दो गुना हो गया था। यही कारण था कि राजकीय व्यय का आकार उतना सजीब था। सन् १९१६ के एक्ट में राजकीय व्यय में कुछ परिवर्तन अवसर हुए थे परन्तु वे अधिक प्रशस्तनीय नहीं थे। सन् १९३५ में कुछ प्रान्ताय सरकारों के आ जाने के कारण कुछ समय के लिये सामाजिक सेवाओं पर अधिक व्यय हुआ परन्तु सन् १९३६ से स्थिति फिर बिगड़ने लगी।

सन् १९३२ में दूसरा महायुद्ध आरम्भ हुआ। भारत सरकार ने ब्रिटेन की सरकार की ओर से बहुत से युद्ध सम्बन्धी खर्च किए। इन वर्षों में रक्षा व्यय, जो सन् १९३६-४० में ४६५४ करोड़ रुपये था, वृद्धि पर सन् १९४४-४५ में ४५८३२ करोड़ रुपए हो गया। इसी प्रकार नागरिक प्रशासन पर भी व्यय में बहुत वृद्धि हुई क्योंकि सरकार को अनेकों नए विभाग खोलने पड़े और पुराने विभागों को बढाना पड़ा। युद्ध प्रभाव के कारण सरकार को युद्ध प्रभाव निरोधक उपाय करने

## राजस्व

पडे । उपभोग, मृत्या धामात, निर्यात, विदेशी विनिमय उत्पादन आदि पर नियन्त्रण लगाने पडे । परिणामस्वरूप सरकार के व्यय में बहुत वृद्धि हुई परन्तु इस वृद्धि से देश को कोई भी लाभ प्राप्त नहीं हुआ ।

युद्ध समाप्ति के बाद और युद्ध के अन्तिम वर्षों में सरकार ने निर्वाचावादी नीति को त्याग दिया और दामोदर दाटी योजना जैसी योजनाओं को निर्मित करना प्रारम्भ किया । सन् १९५० के सविधान से तो सरकार की नीति की रूप रेखा ही बदल गई और इस सरकार की नीति का मुख्य तथ्य समाजवादी समाज की स्थापना करना हो गया था । इसी बीच मृत्या की वृद्धि के कारण सरकार के खर्चों में बहुत वृद्धि हुई । साथ ही साथ बहुत सी योजनाओं को स्वर्गित करना—पड़ा—या उनका आर्थिक कम कर दिया गया और अधिक सन् उपजाओ आन्दोलन पर व्यय बढ़ा दिया गया । उभर बेरा व विभाजन से भी राजकोष व्यय का राशि में वृद्धि हुई । गन्तारिया के पुनवासन पर सरकार को बहुत बड़ा बोझ में व्यय करना पडा । वस म भाडा और दमो व कारण भी शान्ति स्थापित करना बहुत महंगा हो गया था और सरकार को कुछ वर्षों तक इन सहा पर बहुत अधिक खर्च करना पडा था । देश के विभाजन से साक्षान समस्या बढ़ गई और युद्ध और बपास की कमी वस म अनुभव होने लगी । परिणामस सरकार को इन वस्तुओं के आयात पर बहुत व्यय करना पडा और यह व्यय आनकन भी चल रहा है ।

भारत सरकार की स्थापना देश होने के नाते कुछ नय खर्चों को प्रारम्भ करना पडा और पुराने खर्चों को बढ़ाना पडा । गताव सम्बन्धी व्यय, कूटनीतिक सम्बन्धों (diplomatic relations) और रक्षा पर पहले की अपेक्षा कई गुना अधिक व्यय करना पडा—य व्यय तो स्वातन्त्रता सम्बन्धी से और स्थायी थे । इसके प्रतिरिक्त जब समय में व्यय विकास सम्बन्धी व्यय में भी अधिक महत्वपूर्ण थे और इतिनिष्ठ इनको प्राथमिकता मिली । वस राजकीय व्यय पिछले दस वर्षों में बड़ी तीव्रता से बडा है । स्वतन्त्रता प्राप्ति के तुरन्त बाद के चार वर्षों में यह व्यय प्रविनतर रखा नागरिक प्रशासन प्रशासिक और आवाहन पर हुआ और तत्पश्चात् सन् १९५१ से विकास सम्बन्धी कार्यों और सामाजिक सुरक्षा पर सरकार को और व्यय करना पडा । निम्न तालिका से केन्द्रीय और राज्य सरकारों के व्यय में (वस के हिसाब से) जो वृद्धि हुई है वह स्पष्ट हो जाती है—<sup>१</sup>

(करोड़ रुपया में)

	१९२१-२२	१९३०-३९	१९५०-५१	१९५३-५४	१९५७-५८
केन्द्र	१०९९३	८२०३	१३५८७	१५५७५	१६९६१
'अ' प्रणी के राज्य	७०१२	८०५३	२९३०८	३८०५४	६९७२४
'ब' क्षेत्री के राज्य	—	—	६१५३	११५८५	—
				१९५८-५९	
केन्द्र				७१२६४	
कुल राजस्व				७४५७५	

इस निरन्तर बढ़ते हुए व्यय के मुख्य कारण—बढ़ते हुए मूल्य, नागरिक प्रशासन के क्षेत्र में सरकार की बढ़ती हुई जिम्मेदारियाँ और आर्थिक विकास सम्बन्धी कार्यक्रम थे। आर्थिक विकास कार्यों पर कितना व्यय सरकार कर रही थी इसका अनुमान निम्न आंकड़ों से लग सकता है—

केन्द्रीय सरकार<sup>3</sup>

(करोड़ रुपये में)

	१९२१-२२	१९३६-३७	१९३८-३९	१९५०-५१	१९५७-५८
गैर-विकास सम्बन्धी व्यय	१०४०३	७४६४	७६०२	२६५०२	२६६२२
विकास (सामाजिक सेवाओं सहित) सम्बन्धी व्यय	५६०	५६७	६०१	४०८५	४०१०२
योग	१०९६३	८०२१	८२०३	३०५८७	६०७२४

जबकि विकास सम्बन्धी कार्यों पर व्यय का प्रतिशत ११ से २० (सन् १९३८ से सन् १९५३ तक) हो गया, रक्षा पर व्यय ५४% से घटकर ४०% (सन् १९३८ से १९५७ तक) रह गया था।

राज्य सरकारों<sup>4</sup>

(करोड़ रुपये में)

	१९२१-२२	१९३६-३७	१९३८-३९	१९५०-५१		१९५७-५८
				'अ' राज्य	'ब' राज्य	सब राज्यों का
गैर-विकास सम्बन्धी व्यय	४२०६	४७४३	४६२५	१४४५६	४८३६	२६६२२
विकास सम्बन्धी व्यय (सामाजिक सेवाओं सहित)	२८०३	२६२६	३१२८	१४८४६	४३१४	४०१०२
योग	७०१२	७६६९	८०५३	२९३०८	९१५०	६०७२४

3. Ibid Page 36

4. Ibid Page 36.



उपर्युक्त तालिकाओं से स्पष्ट है कि विकास सम्बन्धी कार्यों में व्यय बढ़ता जा रहा है और गैर विकास सम्बन्धी व्यय उसकी अपेक्षा गिरता जा रहा है। परन्तु वर जांच आयोग ने सिद्ध कर दिया है कि गैर विकास सम्बन्धी व्यय अब भी विकास व्यय की अपेक्षा अधिक है। अपने निष्कर्ष निकालते हुये आयोग ने बताया कि केन्द्रीय तथा अन्य राज्य सरकारों द्वारा किये गये कुल व्यय में—एक छपाया में से ६ भा० ६ पाई गैर विकास कार्यों पर व्यय किया जाता है, ३ भा० २ पाई सामाजिक सेवाओं पर और ३ भा० ४ पाई आर्थिक विकास पर। यदि प्रतिशत में इस व्यय को व्यक्त करें तो यह प्रतिशत क्रमानुसार ६०, १६ और २१ होगा।<sup>१</sup> यह आंकड़े केवल उन व्ययों से सम्बन्धित हैं जो कि ऋण के प्रतिरिक्त आय से किये जाते हैं। प्राप्त किये गये ऋणों के व्यय सम्बन्धी आंकड़े असंग हैं। इन प्रकार का व्यय सन् १९३८-३९ में १३४ करोड़ रुपये था जो घटकर सन् १९५३-५४ में २५७ करोड़ रुपये और सन् १९५७-५८ में ८३३ करोड़ रुपये हो गया था। विकास कार्यों पर इस व्यय में से सन् १९५३-५४ में कुल १७१ करोड़ रुपये व्यय हुये थे और सन् १९५७-५८ में ६१६ करोड़ रुपये व्यय किये गये थे।

उपर्युक्त विवरण तथा आंकड़ों के आधार पर हम इस निष्कर्ष पर मुगलता से पहुँच सकते हैं कि भारत में विकास कार्यों पर राजकीय व्यय बढ़ता जा रहा है और गैर विकास कार्यों पर कम होता जा रहा है, फिर भी यह बहुत अधिक है। सामाजिक कल्याण पर अब भी बहुत कम व्यय किया जाता है। आयों की असमानताएँ अब भी पहले ही जैसी हैं। हमारे यहां राजकीय व्यय की एक बुरी विशेषता यह है कि अनासन्न न भ्रष्टाचार और किन्नलसर्ची बहुत अधिक बढ़ गई है। इसका प्रमुख कारण यह है कि एक तो हमारे देशवासियों या राष्ट्रीयता की भावना की बहुत कमी है और दूसरे, व्यय में इतनी वृद्धि हुई है कि उस पर उचित निगरान रखने में सरकार एवं अधिकारीगण पूर्णतया असमर्थ रहे हैं। इस किन्नलसर्ची और अपव्ययता की कड़ी आलोचना कई बार भारतीय सदन में की जा चुकी है। अनुमान समिति (Estimates Committee) और राजकीय हिसाब समितियों (Public Accounts Committees) ने भी सरकार का ध्यान इस ओर आकषित करने का प्रयत्न किया है, परन्तु स्थिति में सुधार होता नहीं देखता।

यहाँ पर यह बताया अनुचित न होगा कि व्यय सम्बन्धी उपर्युक्त आंकड़ों का भारत की आर्थिक नियोजन नीति से घनिष्ठ सम्बन्ध है। प्रथम योजना के काल में राजकीय क्षेत्र में कुल व्यय २०१२४ करोड़ रुपये का किया गया था। दूसरी योजना के भी उद्देश्य, राष्ट्रीय आय की वृद्धि, रोजगारों में वृद्धि और आय की असमानताओं को कम करने हैं। आरम्भ में इस अवधि (सन् १९५६-६१) में कुल ४८०० करोड़ व्यय करने का निश्चय किया गया था परन्तु आवश्यक धन न प्राप्त होने के कारण योजना की सन् १९५८ में दो भागों में विभाजित कर दिया गया है—(अ) प्रति आवश्यक योजनाएँ—४१०० करोड़ रु०, और (ब) शेष योजनाएँ—३०० करोड़ रु०,

यदि धन प्राप्त हो जायें तो। इस प्रकार सन् १९५१ की तुलना में केन्द्रीय सरकार का व्यय सन् १९५८ में ३५१ ४४ करोड़ रुपये से बढ़कर ६७६ ३६ करोड़ रुपये हो गया था।

राज्य सरकारों का व्यय भी इस काल में ३६२ ६ करोड़ रुपये से बढ़कर ६६७ २४ करोड़ रुपये हो गया था।

अब हम सच तथा राज्य सरकारों के व्यय की मुख्य मद्दा का अध्ययन संक्षेप में करेंगे और यह बतायेंगे कि समय समय पर इन मद्दों पर किए गए व्यय पर किन-किन बातों का प्रभाव पड़ा और इन व्ययों का देश पर क्या प्रभाव पड़ा। पहले हम सच सरकार के व्यय की मुख्य मद्दा की लेंगे तत्पश्चात् राज्य सरकारों के व्यय की मुख्य मद्दों की विवेचना करेंगे।

**भारत के संविधान में संघ, तथा राज्य सरकारों के बीच कार्यों का वितरण**—हमारे देश के संविधान में मुख्य २ कार्यों का सच एवं राज्य सरकारों के बीच वितरण किया गया है। इसके अनुसार सच सरकार के व्यय की मुख्य-मुख्य मद्दें—रक्षा, नागरिक प्रशासन, रेलों, डाक व तार इत्यादि हैं। इसी प्रकार राज्यों के व्यय की मुख्य मद्दें—शान्ति, पुलिस, स्थानीय समस्याएँ, स्वास्थ्य एवं सफाई इत्यादि हैं। कुछ मद्दों जैसे, आर्थिक एवं सामाजिक नियोजन, श्रम कल्याण आदि पर दोनों सरकारें मिलकर व्यय करेंगी।

✓ **संघ सरकार के व्यय की मुख्य मद्दें**—भारत में सच सरकार का व्यय दो खातों द्वारा किया जाता है—प्रथम, आय सम्बन्धी खाता (revenue account) और दूसरा पूँजीगत खाता (capital account) प्रथम खाते में व्यय की पूर्ति, करों की आय, रेलों, डाक व तार और नागरिक कार्यों (civil works) के अदादानों द्वारा की जाती है। इस हिसाब में व्यय की मुख्य मद्दें—रक्षा और नागरिक प्रशासन हैं। दूसरे खाते में व्यय की पूर्ति ऋणों द्वारा की जाती है। इसमें व्यय की मुख्य मद्दें—ऋणों का भुगतान करना, राज्यों को ऋण देना, रक्षा, बन्दरगाहों, हवाई यातायात, रेलों, डाक व तार, सिंचाई, जल-विद्युत तथा औद्योगिक विकास से सम्बन्धित पूँजीगत वस्तुओं का क्रय आदि हैं। अब हम इन मद्दों की ऐतिहासिक विवेचना करेंगे।

### (१) रक्षा-व्यय (Defence Expenditure)

भारत सरकार के व्यय की मद्दों में रक्षा-व्यय का प्रथम स्थान सर्वत्र ही रहा है। सन् १८६१ में यह कुल व्यय का ६३.२६% था, सन् १९२१ में ८२.३१%, सन् १९४३-४४ में ८१.१%, सन् १९५८-५९ में ३४% और सन् १९५९-६० में इसका केवल २६% का ही अनुमान है। इन आँकड़ों से यह सिद्ध होता है कि भारत सरकार आरम्भ से ही रक्षा पर बहुत अधिक व्यय करती आ रही है। स्वतंत्रता प्राप्ति के प्रारम्भिक वर्षों में तो निस्संदेह ही बहुत अधिक व्यय हुआ परन्तु धीरे-धीरे अब यह घटकर २६% रह गया है। प्रथम युद्ध काल में देखते हुए जबकि

रक्षा व्यय २७% से भी अधिक था, भाषकल बहुत कम है फिर भी व्यय की मर्याद इमका प्रथम स्थान है।

स्वातन्त्रता प्राप्ति से पूर्व, जैसा कि आंकड़ा से विदित ही है यह व्यय बहुत अधिक था। इसके कई कारण थे। प्रथम, भारत सरकार को केवल भारत की ही रक्षा गृही करने पड़ती थी बल्कि भारत के पाल-मडोम के देशों में शान्ति स्थापित करनी पड़ती थी। बहुत बार भारत की फौज विदेशों में युद्ध लड़ने के लिए भेजी गई थी और सेना का कुल खर्च भारत सरकार को ही भुगतना पड़ा था। दूसरा कारण यह था कि अंग्रेजों सरकार भारत में दृष्टिपूर्व भी अधिक सेना रखती थी ताकि वह देश में उत्पन्न होने वाले किसी भी बिद्रोह को दबा सकें। तीसरा कारण यह था, कि सेना में जो अंग्रेजी सिपाही और अफसर थे उनकी बहुत अधिक वेतन दिया जाता था। चौथा कारण यह था, कि भारत को ब्रिटिश युद्ध दफ्तर (British War Office) को जो भारत की सेना के लिए सिपाही रक्ता था और डाढ़ निगा देता था, एक बड़ा रकम चुकाने पड़ती थी। इसके अतिरिक्त भारत सरकार को अंग्रेजों अफसरों की अदालत बदली पर साधा व्यय भी देना पड़ता था। इसी सब कारणों से भारत का रक्षा व्यय बहुत अधिक था। उस समय में इनके विरुद्ध कभी कुछ आलोचनाएँ की जाती थी। लोगों का कहना था कि भारतीय सेना में अंग्रेजी सिपाहियों तथा अफसरों के स्थान पर भारतीयों को रखा जाये क्योंकि ये देश के लिए अप्रत्यक्ष थे। प्रो० के० टी० छाह ने टीक ही कहा था कि भारतीय सेना उतनी ही व्यवस्थित है जितनी कि बेकार है, और जो कुछ भी सेवा यह भारतीयों की करती है वह अपनी लागतों की तुलना में बहुत कम है।<sup>१</sup> इसके अतिरिक्त कुछ लोगो का यह भी कहना था कि भारत में जितनी सेना रखी जाये भी वह केवल देश की रक्षा के लिए गृही बल्कि वह अंग्रेजी सामन को बढ़ाने के लिए रखी जाती थी। यू० के० के भूतपूर्व प्रधानमन्त्री श्री मैकडोनाल्ड (Macdonald) ने इसी बात को एक बार कहा था “कि भारत में सेना का एक बड़ा भाग—निश्चय ही भाषा—साही सेना है जिसकी हमको भारत के अतिरिक्त अन्य उद्देश्यों के लिए आवश्यकता होती है और इसलिए उसका व्यय भारतीय कोषों से नहीं बल्कि साही कोषों से पूरा होना चाहिए।” कुछ लोगो ने इस बात की भी आलोचना की थी कि भारतीय सेना तथा उससे सम्बन्धित नीति भारत सरकार द्वारा निर्धारित नहीं होती भी बल्कि ब्रिटिश युद्ध दफ्तर उसको निर्धारित करता था।

द्वितीय महायुद्ध के खिले ही भारत को भी युद्ध में भाग लेना पड़ा और परिणामस्वरूप भारत का युद्ध व्यय हर वर्ष बढ़ता ही गया। जैसा कि निम्न आंकड़ों से विदित होता है:—

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	रक्षा-व्यय	वर्ष	रक्षा-व्यय	वर्ष	रक्षा-व्यय
१९३६-४०	४६.४४	१९४१-४२	१०३.६३	१९४३-४४	३६५.८६
१९४०-४१	७३.६१	१९४२-४३	२६७.१३	१९४४-४५	४५८.३२

युद्ध शिष्टते ही भारत और यू० के० सरकार में एक वित्तीय समझौता हुआ जिसके अनुसार रक्षा-व्यय को दो भागों में विभाजित कर दिया गया था, अर्थात् एक बड़ा भाग जो भारत को सहन करना था और दूसरा ब्रिटिश सरकार को। यहाँ पर हम इस समझौते का पूर्ण वृत्तान्त देना उचित नहीं समझते इसलिए केवल इतना ही कहते हैं कि व्यवहार में भारत को युद्ध पर इतना अधिक व्यय करना पड़ा था जिसकी कभी आशा भी नहीं करी जा सकती थी।

देश के स्वतन्त्र होने पर यह आशा की जाती थी कि भारत वा रक्षा व्यय कम हो जायगा क्योंकि युद्ध समाप्त हो ही चुका था और देश के विभाजन हो जाने से एक कम क्षेत्र की रक्षा का भार रह गया था और अंग्रेजी शासन काल में भाग्य को जो अनुचित रक्षे देने पड़ते थे वे भी अब समाप्त हो गये थे। परन्तु यह आशा पूरी न हो सकी और हमारा रक्षा व्यय बढ़ता ही गया। इसके कई कारण थे—

१. आरम्भ में भारत को बहुत अधिक सेना रखनी पड़ी थी क्योंकि अंग्रेजी सेना से पहले जैसी सहायता नहीं मिल रही थी।

२. स्वतंत्रता प्राप्त होने पर भारत में इतने आन्तरिक उपद्रव हुए जिनको ठीक करने के लिये भी एक बड़ी सेना रखनी पड़ी थी।

३. भारतवर्ष का सेना व्यय काश्मीर और हैदराबाद के कारण भी बहुत अधिक था। यद्यपि हैदराबाद सम्बन्धी व्यय तो अब समाप्त हो गया है फिर भी काश्मीर पर अब भी काफी खर्च हो रहा है।

४. विभाजन के कारण भारतवर्ष की स्थल सेना बहुत बड़ गई है। उनकी सीमा पाकिस्तान से मिली हुई है। पाकिस्तान ने अमेरिका, इंग्लैंड तथा मुसलमान देशों में समझौते कर रखे हैं। पाकिस्तान के सिपाही मगध समय पर सीमाओं का इन्तजाम करते हैं। इन सब जगहों को दखल करने के लिये तथा पाकिस्तानी आक्रमणों को रोकने के लिये सेना पर बहुत अधिक व्यय करना पड़ रहा है।

५. भारतवर्ष में उच्च प्रकार की नैतिक शिक्षा प्रदान करने के लिये कई नेन्द्र खोले गये हैं जिन पर काफी व्यय होना है।

६. भारतवर्ष में युद्ध का सामान बनाने के लिये भी कई कारखाने खोले गये हैं।

७. सेना के रहने के लिये स्थानों का प्रबन्ध करने के लिये भी सरकार को बहुत सा धन खर्च करना पड़ा।

८ सेनाप्रा की पूर्ण रूप से वायुगुनित क्षत्रों और यन्त्रों से सुसज्जित किया गया। साथ ही समुद्री बेड़े को तैयार करने तथा वायु शक्ति का विनाश करने पर भी काफी व्यय हुआ।

९ अनेक प्रकार की सहायक गैरिक सेनाप्रा जैसे—National Cadet Corps, Territorial Army के संगठन पर भी सरकार को काफी व्यय करना पड़ा।

इन्हीं सब कारणों से स्वतन्त्रता प्राप्ति के कई वर्षों के बाद तक रक्षा-व्यय में निरन्तर वृद्धि होती ही गई। परन्तु पिछले तीन चार वर्षों से हमारे रक्षा व्यय में कमी हो रही है। इसका अभिप्राय यह नहीं कि रक्षा पर व्यय होने वाली धन राशि में कोई कमी हो रही है बल्कि इसका अभिप्राय यह है कि केन्द्रीय सरकार के कुल व्यय में रक्षा-व्यय का अनुपात कम हो रहा है अर्थात् कुल व्यय में वृद्धि हो रही है परन्तु रक्षा-व्यय उस अनुपात में नहीं बढ़ रहा है जिसमें कि केन्द्रीय सरकार का व्यय बढ़ रहा है। यह निम्न आँकड़ों से स्पष्ट हो जाता है —

(करोड़ रुपये में)

	१९५६-५७	१९५७-५८	१९५८-५९	१९५९-६० (अनुमानित)
कुल व्यय	४७३.८३	६६६.६१	७८८.१५	८३९.१८
रक्षा-व्यय	१६२.१५	२६६.०५	२६६.८७	२४२.६८
रक्षा-व्यय का अनुपात	४०.५%	४०%	३४%	२९%

रक्षा-व्यय का लगभग तीन चौथाई सन्ना पर खर्च होता है और बहुत कम समुद्री बेड़े और वायु शक्ति पर व्यय किया जाता है। अभी हाल ही में (मार्च सन् १९५९) राजकीय हिसाब समिति (Public Accounts Committee) ने जांच करने के लक्ष्यार्थ यह बताया कि Ordinance Factories तथा अन्य सैनिकी संस्थानों पर बहुत सी माटर गाड़ियाँ के डजन बेकार खरीद लिये गये और पूरी गाड़ी तैयार न हो पाने के कारण बेकार पड़े हुए खराब हो रहे हैं। स्पष्ट ही है कि भारत जैसे निधन देश के लिये विशेषकर जब कि उसका विदेशी विनिमय की इतनी अधिक कमी अनुभव हो रही है इस प्रकार के खर्च देश के हित में नहीं हैं और उनको शीघ्र ही बन्द कर देना चाहिये। शनिष्य में रक्षा-व्यय में कमी तो अवश्य की जाय परन्तु यह कमी उसी सीमा तक होनी चाहिये जब तक की देश की स्वतन्त्रता और सुरक्षा जोखिम में नहीं पड़ती। वदाचित्त इसलिये सन् १९५९-६० के बजट में वित्त मंत्री श्री देसाई ने, रक्षा सम्बन्धी व्यय में कमी कर दी है। पिछले वर्ष की तुलना में इस वर्ष में रक्षा पर ५% कम व्यय किया जायगा। यह कमी मुख्य रूप से सेना और वायु शक्ति के खर्चों में कमी होने के कारण हुई है। इस वर्ष माल (stores) भी कम खरीदा जायगा और विदेशों से कम वायुयान खरीदे जाने की आशा है।

## (२) नागरिक व्यय (Civil Expenditures)

इस मद्द पर सन् १९५७-५८ में ४५५.५३ करोड़ रुपये व्यय हुए थे, सन् १९५८-५९ में ५२१.२८ करोड़ और यह अनुमान है कि सन् १९५९-६० में ५९६.५ करोड़ रुपये का व्यय होगा। इस मद्द में निम्न मद्दों के व्यय सम्मिलित किये जाते हैं —

(अ) नागरिक प्रशासन (ब) विकास एवं सामाजिक सेवाएँ (स) श्रम पर पत्पक्ष भागें और (द) ग्रहण सम्बन्धी सेवाएँ।

सन् १९०६ तक गवर्नर जनरल तथा उसके कर्मचारी वर्ग का वेतन, भत्ते इत्यादि, प्रान्तों के गवर्नर और उनके कर्मचारियों का वेतन तथा भत्ते, विधान सभाओं के खर्चे, इगर्नैड में स्थित इण्डिया आफिस का व्यय, भारत मन्त्री का वेतन तथा भत्ते—यह सब सब नागरिक प्रशासन के अन्तर्गत सम्मिलित थे। परन्तु सन् १९१६ से प्रान्तीय सरकारों का हिसाब भ्रजग कर दिया गया और हम मद्द में केवल केन्द्रीय सरकार का ही व्यय दिखाया जाना लगा। सन् १९३७ से इस मद्द में निम्न-लिखित व्यय सम्मिलित किये जाने लगे —

- १ इण्डिया हाउस से सम्बन्धित व्यय।
- २ सरकारी विभागों का वेतन तथा अन्य व्यय।
- ३ मंत्री मंडल का व्यय।
- ४ केन्द्रीय विधान सभा का व्यय।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् इस मद्द के अन्तर्गत अब निम्नलिखित व्यय सम्मिलित किये जाते हैं —

- १ मंत्री मंडल का व्यय।
- २ लोक सभा का व्यय।
- ३ सरकार के विभिन्न मंत्रियों के दफ्तरो का व्यय।

स्वतन्त्रता के पश्चात् यह आशा की जाती थी कि नागरिक प्रशासन पर व्यय कम हो जायगा परन्तु कम होने के स्थान पर यह व्यय और भी बढ़ गया। यह निम्न आँकड़ों से स्पष्ट होता है —

(लाख रुपये में)

वर्ष	व्यय	वर्ष	व्यय
१९३८-३९	१८७	१९५३-५४	६८१७
१९४६-४७	६१६	१९५८-५९	१९७७२
१९५१-५२	५६६६	१९५९-६०	२२२७३
१९५२-५३	५६२३		

उपरोक्त आँकड़ों से स्पष्ट है कि हमारे देश में नागरिक प्रशासन पर व्यय बढ़ता ही जा रहा है। ब्रिटिश काल में तो इस व्यय के अधिक होने का कारण यह था कि सरकार को शांति स्थापित करने में बहुत अधिक खर्चा करना पड़ता था और

भारतीय सिविल सर्विस तथा अन्य विभागों के कर्मचारियों के वेतन बहुत ऊँचे थे। साथ ही साथ विनाम और सामाजिक सेवाओं को कोई भी महत्व नहीं दिया जाता था। स्वतन्त्रता प्राप्त होने के बाद हमारे देश में दृष्टिकोण ही बदल गया और अब हमारे देश में कल्याणकारी राज्य का स्थापना की ओर प्रयत्न हो रहे हैं। अतः सरकार के कार्यों में बहुत वृद्धि हो गई है जिसके कारण नागरिक प्रशासन व्यय भी बढ़ता जा रहा है। इस व्यय के बढ़ने के निम्न कारण हैं —

१ बहुत से नये-नये मन्त्रालय स्थापित हो गये हैं।

२ मनियार की संख्या बढ़ गई है।

३ लोक सेवा का व्यय पहले से अधिक हो गया है।

४ कन्द्रीय वेतन आयोग के अनुसार कर्मचारियों तथा अपसरों के वेतन बढ़ गये हैं।

५ नगरपालिका और ग्रामपंचायतों की संख्या भी बढ़ गई है।

६ दूतावासों की स्थापना तथा उनकी संख्या में वृद्धि हो गई है।

इसमें कोई गड़बड़ नहीं कि दूतावासों की संख्या और उनसे सम्बन्धित व्ययों को कम किया जा सकता था परन्तु अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भारत के स्थान को दर्शाते हुए इस व्यय को कम करना सही नहीं है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पदचाल सञ्चार को बहुत सी नई-नई राष्ट्रीय निर्माण बिनास और सामाजिक सेवाओं जैसे शिक्षा, चिकित्सा, सांख्यिक स्वास्थ्य, कृषि, सामाजिक कल्याण संगठन, पिछड़ी हुई जातियों का कल्याण, प्राकृतिक आपत्तियों से पीड़ित स्थानों की सहायता, शरणार्थियों को फिर से बसाने का कार्य, राष्ट्रीय विकास सेनाएँ और सामूदायिक विकास योजनाएँ इत्यादि का व्यय भी नागरिक व्यय के अन्तर्गत ही आता है। इन सेवाओं पर भी व्यय के घटने की कोई आशा नहीं है। इसी प्रकार कर एवं शिक्त करन के व्यय में भी वृद्धि हुई है।

आर्थिक नियोजन कार्य के आरम्भ होने से भारत को विदेशों से भी बहुत ऋण देने पड़े हैं और देश में भी आन्तरिक ऋणों को प्राप्त किया है। इसलिए ऋण सम्बन्धी सेनाओं पर भी सर्वा कम होने का प्रयत्न नहीं उठता।

श्री मुरार जी देसाई ने २८ फरवरी सन् १९५६ को संसद में सन् १९५६-५७ के बजट पर भाषण देते हुए घोषित किया कि अगले वर्ष नागरिक व्यय में ७५.२२ करोड़ रुपये की वृद्धि की जायेगी है। उन्होंने इसके निम्नलिखित कारण दिये हैं —

(१) P L-५८० कार्यक्रम के अन्तर्गत प्राप्त की गई सहायताएँ जो

आरम्भ में आय में सम्मिलित कर ली गई थी उनको विशेष विकास कोष (Special Development Fund) को स्थानान्तरित की गई थी और उनका उपयोग बाद के राज्यों के लिये किया गया था। इस वर्ष एक करोड़ रुपये के स्थानान्तरण की व्यवस्था की गई थी और अगले वर्ष १५ करोड़ रुपये स्थानान्तरित किये जायेंगे।

(२) ऋण सेनाओं पर अगले वर्ष १५.८२ करोड़ रुपये अधिक व्यय किये जायेंगे।

(३) प्रशासन सम्बन्धी सेवाओं (Administrative services) पर अगले वर्ष २५ करोड़ रुपये अधिक व्यय किये जाने की आशा है।

(४) विकास और सामाजिक सेवाओं पर अगले वर्ष कुल १६८ करोड़ रुपयों के खर्च किये जाने का अनुमान है जबकि इस वर्ष कुल १४५.६ करोड़ रुपये खर्च हुए हैं। सामुदायिक विकास पर ६.१७ करोड़ रुपये अधिक व्यय होने की आशा है।

(५) इस प्रकार अगले वर्ष में नागरिक व्यय में कुल ७५.२२ करोड़ रुपया की वृद्धि होने की आशा है।

### (३) पूँजीगत व्यय (Capital Expenditure)—

भारत सरकार का व्यय इस मह पर सन् १९५०-५१ में ७१.०३ करोड़ रुपया था परन्तु यह बढ़कर सन् १९५८-५९ में ४९१.३५ करोड़ रुपये हो जाने का अनुमान था। पूँजीगत व्यय किसी भी प्रकार से भारत सरकार की भाय पर भार नहीं होता और यह व्यय ऋण तथा अन्य स्रोतों द्वारा पूरा होता है। साधारणतया इसी सिद्धान्त का पालन किया जाता है परन्तु हमारे देश में सन् १९४८-४९ से सरकार पूँजीगत व्यय का कुछ भाग आय बजट से प्राप्त करती है जिसका परिणाम यह हुआ है कि कर दाताओं पर कर भार बढ़ता जा रहा है और देश में बचतों की मात्रा कम हो रही है और पूँजी निर्माण की गति भी कम है।

इस मह के अन्तर्गत पूँजीगत वस्तुओं को खरीदने के लिये सरकार जो व्यय करती है उस व्यय के अतिरिक्त यह ऋण भी सम्मिलित रहते हैं जो सरकार राज्य सरकारों तथा अन्य संस्थाओं को देती है। गत वर्षों में पूँजीगत वस्तुओं पर व्यय में बहुत वृद्धि हुई है। सन् १९५२-५३ में इस मह पर ३९.१२ करोड़ रुपयों का व्यय हुआ था और १९५७-५८ में यही व्यय बढ़कर ४९१.८३ करोड़ रुपया हो गया। इस वृद्धि का मुख्य कारण यह है कि सरकार को बहुत अधिक व्यय विकास कार्यों पर करना पड़ रहा है। भारत की प्रथम-व्यवस्था बहुत ही पिछड़ी हुई अवस्था में है। राष्ट्रीय आय, उत्पादन, रोजगार और जीवन स्तर न्यूनतम स्तर पर है। इनमें वृद्धि की आशा उनी समय की जा सकती है जबकि सरकार अधिकाधिक पूँजीगत योजनाओं पर व्यय करे जैसे नदियों पर बांध बंधवाना, जलविद्युत शक्ति की उत्पत्ति की व्यवस्था करना, देश में यातायात व सम्वाद साधनों के साधनों का विकास करना तथा मशीन उद्योग को उन्नत करना। हमारी विकास योजनाओं में इन सभी के लिये प्रवर्ध किया गया है और इसीलिये हमारा पूँजीगत व्यय इतना बढ़ गया है। इसमें तो कोई संदेह नहीं कि विकास कार्यक्रमों के कारण व्यय में वृद्धि हुई है। साथ ही साथ यह भी मानना पड़ेगा कि अपव्यय और लापरवाही के कारण भी व्यय में कोई कम वृद्धि नहीं हुई है। इसलिये यदि इस मह में थोड़ी सी भी मित-व्ययिता तथा होशियारी से काम लिया जाय तो खर्च में काफी बचो हो सकती है।



सब सरकार के व्यय में राज्या को दिये गये ऋणों का भी एक महत्वपूर्ण स्थान है। देश में विकास कार्यक्रम के आरम्भ होने से इन ऋणों में और भी अधिक वृद्धि हुई है। सन् १९५२-५३ में कुल व्यय इस मद् पर १११७६ करोड़ रुपये था जो सन् १९५७-५८ में बढ़कर २८७८५ करोड़ रुपये हो गया था।

सन् १९५६-६० का बजट<sup>१</sup> भारतीय समद में प्रस्तुत करते हुए वित्त मंत्री श्रीदेसाई ने बताया कि अगले वर्ष पूँजीगत वस्तुओं में ४२० करोड़ रुपये के व्यय की सम्भावना है। इस राशि में ६५२४ करोड़ रुपये की वह राशि सम्मिलित है जो भारत की अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के लिये अतिरिक्त ऋणों के रूप में देनी है। यह ऋण इसलिये देना है क्योंकि सामान्य रूप से अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष ने सदस्यों के ऋणों (Quotas) में ५०% की वृद्धि कर दी गई है। वित्त मंत्री ने बताया कि अगले वर्ष रेलों के लिये १२२ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है जबकि इस वर्ष केवल १२१ करोड़ रुपये खर्च किये गये हैं अर्थात् इस मद् पर भी एक करोड़ रुपये और अधिक व्यय होगा।

यह अनुमान है कि रक्षा सम्बन्धी मशीनों, यंत्र तथा अन्य पूँजीगत वस्तुओं पर इस वर्ष की अपेक्षा अगले वर्ष ५ करोड़ रुपये का अधिक व्यय होगा अर्थात् सन् १९५६-६० में इस मद् पर कुल व्यय ३२७४ करोड़ रुपये होगा। इसी प्रकार डाक व तार पर इस वर्ष की तुलना में अगले वर्ष ४२५ रुपये का और लाघ-घन खरीदने पर २ करोड़ रुपये का और अधिक व्यय होगा। श्री देसाई ने बताया कि अगले वर्ष के बजट में औद्योगिक संस्थाओं, नागरिक उड्डयन (Civil Aviation), नागरिक निर्माण कार्यों (Civil Works) तथा विकास सम्बन्धी अनुदानों (Development Grants) के लिए अधिक व्यवस्था की गई है।

जहां तक राज्यों की ऋण देने का सम्बन्ध है अगले वर्ष कुल ३१६ करोड़ रुपये के ऋण दिये जाने का अनुमान है। इसके अतिरिक्त पोर्ट ट्रस्टों, बैंकानिया प्रमदलों, सहकारी न्यायनिया इत्यादि की २१२ करोड़ रुपये के ऋण दिये जाने का अनुमान है जबकि इस वर्ष केवल १२३ करोड़ रुपये दिये गए हैं। हिन्दुस्तान स्टील को इस वर्ष ५२ करोड़ रुपये का और सन् १९५६-६० में १२२ करोड़ रुपये का ऋण दिये जाने की व्यवस्था की गई है। इसी प्रकार रेलों को इस वर्ष १०६८ करोड़ रुपये का ऋण दिया गया है और अगले वर्ष १०८८ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है। इस प्रकार इस वर्ष की तुलना में अगले वर्ष पूँजीगत व्यय कम हो जाने की आशा है।

**राज्यों के व्यय की मुख्य मद्दे—**

पिछले पृष्ठों में हमने देखा कि सब सरकार के पास व्यय की ऐसी मद्दे हैं जिनमें वृद्धि तो अवश्य हो रही है परन्तु इस वृद्धि की गति तीव्र नहीं है। साथ ही एक विशेष बात यह भी है कि जैसे जैसे उन मद्दों का विकास होता जाता है वह

स्वावलम्बी होती जाती है और सघ सरकार का व्यय कम होता जाता है। दुर्भाग्य की बात यह है कि राज्यों को जो कार्य सौंपे गए हैं उनमें से अधिक पर खर्चा होने का ही प्रश्न है, आय का प्रश्न ही नहीं उठता, और यदि कोई आय होती भी है तो उगका कोई विशेष महत्त्व नहीं है। राज्यों पर दान्ति व व्यवस्था रखने का और राष्ट्रीय निर्माण कार्यों जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, सामाजिक सेवा, सहकारिता आदि की व्यवस्था करने का दायित्व है। स्पष्ट ही है कि राज्यों के कार्य अधिक व्ययपूर्ण हैं। राज्यों के व्यय को निम्न दो भागों में बांटा जा सकता है—

(अ) प्रारम्भिक कार्यों पर व्यय जैसे राज्य के गवर्नलन का व्यय, दान्ति व्यवस्था तथा नियम अनुशासन का व्यय जिसमें न्यायालयों, जेलों और पुलिस का व्यय सम्मिलित है और ऋणों से सम्बन्धित व्यय। बजट में इन तीनों व्ययों को क्रमशः 'आय पर प्रत्यक्ष मांग,' 'सुरक्षा सेवाएं' 'ऋण दायित्व' लिखा जाता है।

(ब) गौण कार्यों पर व्यय, जिसमें शिक्षा, चिकित्सा, स्वास्थ्य, सिंचाई, कृषि, उद्योग, ग्रामीण विकास, सहकारिता आदि सम्मिलित हैं। इन सभी सेवाओं का बजट में सामाजिक तथा विकास सेवाएं या राष्ट्रीय निर्माण सेवाओं के नामों से व्ययन किया जाता है।

राज्य सरकारों के व्यय का अनुमान निम्न तालिका से लगाया जा सकता है—

### भारत में राज्य सरकारों के आय खातों (Revenue Account) में विकास एवं गैर विकास सम्बन्धी व्यय

(अ) विकास सम्बन्धी व्यय की तालिका—

(करोड़ रुपयों में)

व्यय की मई	१९५१-५२	१९५५-५६	१९५६-५७ (बजट)	१९५७-५८	१९५८-५९ (बजट)
१. शिक्षा	६० ३०	१०५ ०४	११९ ९३	१३० ८०	१४२ ७८
२. चिकित्सा एवं स्वास्थ्य	२९ २२	४८ ८३	५४ २७	५३ ००	६० ६४
३. कृषि, पशु चिकित्सा तथा सहकारिता	२५ ९०	४२ ३१	४६ ६६	५० ६८	५६ २९
४. सिंचाई	१७ ६२	२५ ०२	२२ ९३	२३ ६१	२३ २१
५. विजली योजनाएं	४ ६१	७ १०	९ १४	८ ४५	७ ८२
६. ग्रामीण तथा सामुदायिक विकास योजनाएं	० ८२	३० ५१	३२ ९७	३३ ७६	३६ ९१
७. नागरिक निर्माण कार्य	४० ९३	७० ६७	५९ ९२	५२ १०	५० ३४
८. उद्योग एवं पूर्ति	५ ८१	१० ६७	१९ ७७	१९ ०२	२२ १०
९. अन्य विकास कार्य	६१ ००	१६ ३१	२१ ५६	२९ ६०	३४ १६
<b>कुल विकास व्यय</b>	<b>१९६ २१</b>	<b>३५६ ४६</b>	<b>३८७ १५</b>	<b>४०१ ०२</b>	<b>४३४ २५</b>

## (ब) गैर विक्रय सम्बन्धी व्यय की तालिका—

१. ग्राम पर प्रत्यक्ष व्यय	२६ ८४	४८ ५०	५५ ८१	५५ २३	५४ १७
२. ऋण सम्बन्धी सेवाएँ	८ ४१	१८ ८४	२३ ०८	३७ ८१	४६ ८८
३. नागरिक प्रशासन	१०६ ६५	१२४ ५०	१२८ ०४	१३६ ४०	१३६ ३४
४. नय मेल व्यय	१७ ५३	२७ ५७	२६ १८	२८ ७४	३२ २८
५. अन्तार	३ ६६	१८ ३१	३ ४६	६ ७१	६ ८४
६. ग्राम गैर विकास सम्बन्धी व्यय	३२ ८७	३२ २५	३० ६४	३० ३३	३१ ६६
कुल गैर विकास सम्बन्धी व्यय	१६६ ४७	२६६ ६७	२६७ २४	२६६ २२	३११ ५०
कुल ग्राम सम्बन्धी व्यय	३६२ ६८	६२६ ४३	६५४ ३६	६६७ २४	७४५ ७५

‘अब हम राज्य सरकारों को व्यय की मुख्य मुख्य महा का विवरण मसौप में निम्न पृष्ठी में देण —

(१) नागरिक प्रशासन—जब तक भारत में विदेशी राज्य रहा उस समय तक राज्यों का मुख्य वर्तव्य देश में शान्ति एवं नियम प्रस्थापन की ही व्यवस्था करना था और इसलिये नागरिक प्रशासन जिसमें सरकारी क्षमता, जिला में प्रशासन कार्य, पुलिस, जेल और न्यायालयों पर सबसे अधिक व्यय होता था। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भी आशा के विरुद्ध विपरीत इस व्यय में कमी होने के स्थान पर वृद्धि ही होती गई। इस वृद्धि के पर्याप्त दो कारण हो सकते हैं। एक तो सरकारी कार्य संचालन की वही परम्परागत विधि और दूसरे सरकार के कार्यक्षेत्र में वृद्धि होना। प्रारम्भिक वर्षों में तो कुछ वृद्धि इस कारण भी हुई क्योंकि देश के विभाजन से बड़ी गड़गड़ी हुई और सरकार को उस उपद्रवों को दबाने में बहुत अधिक व्यय करना पड़ा। इसके अतिरिक्त देश में संसदसभ्य सरकार के विकास से सरकार के खर्चों में और भी वृद्धि हुई। इस प्रकार जबकि सन् १९३८-३९ में केवल २७ करोड़ रुपये इन मद पर खर्च होता था सन् १९५१-५२ में लगभग ८८ करोड़ रुपये खर्च हो रहा था। यह ध्यान रहे कि सन् १९३८-३९ में जबकि नागरिक प्रशासन व्यय राज्यों के कुल व्यय का ३३% था सन् १९५१-५२ में २६% रह गया था। सन् १९४७-४८ में नागरिक प्रशासन व्यय की कुल राशि १३६ ४० करोड़ रुपये थी, अर्थात् कुल व्यय का १८%। इस प्रकार हमने देखा कि यद्यपि व्यय की राशि में तो वृद्धि हो रही है परन्तु नागरिक व्यय का राज्यों के कुल व्यय में प्रतिशत कम होता जा रहा है। यह एक अच्छा चिन्ह है।

(२) शिक्षा—हमारे देश में शिक्षा का स्तर तथा शिक्षित व्यक्तियों की मात्रा कितनी कम है इस सम्बन्ध में यहाँ पर बाद विचार करना उचित न होगा। सरकारी अनुमानों के अनुसार भारत में शिक्षित व्यक्तियों का प्रतिशत केवल १६६

है। हमारे देश के आर्थिक और सामाजिक उत्थान में शिक्षा की कितनी आवश्यकता है हम सभी इससे परिचित हैं। इसी दृष्टि से भारत के संविधान में भी इस बात का उल्लेख किया गया है कि संविधान लागू होने के १० वर्षों के अन्दर १४ वर्ष की आयु तक के बच्चों को निःशुल्क तथा अनिवार्य शिक्षा प्रदान करने की व्यवस्था राज्य की ओर से की जायगी। यद्यपि चारों ओर से यही प्रयत्न हो रहे हैं कि संविधान द्वारा निर्धारित लक्ष्य की पूर्ति हो जाय परन्तु यह सम्भव नहीं है कि इस उद्देश्य की पूर्ति हो सके। प्रथम योजना काल में सामान्य शिक्षा प्रदान करने के लिये प्रारम्भिक, माध्यमिक और यूनिवर्सिटी शिक्षा के विवास तथा वृद्धि के लिये राज्यों की ओर से १२५ करोड़ रुपये की ओर सच सरकार की ओर से ४४ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। यह भी स्पष्ट है कि हमारे देश में केवल सामान्य शिक्षा से ही काम नहीं चलेगा। सामान्य शिक्षा के साथ साथ विशेष व्यवसायों के सम्बन्ध में भी शिक्षा प्रदान करनी होगी। प्रथम पंचवर्षीय योजना में यन्त्रात्मक तथा व्यावसायिक (Technical and Vocational) शिक्षा के विकास के लिये नये शिक्षालयों को खोला गया और शिक्षा प्राप्त करने वालों को आर्थिक सहायता देकर प्रशिक्षण की व्यवस्था की गई। इसी प्रकार द्वितीय पंचवर्षीय योजना में भी शिक्षा के विकास पर काफी ध्यान दिया गया है और राज्यों की ओर से २१२ करोड़ रुपये और सच सरकार की ओर से ६५ करोड़ रुपये खर्च किया जायगा।

(३) स्वास्थ्य—भारत में स्वास्थ्य का स्तर भी न्यूनतम है। भारत में प्रति हजार व्यक्ति सन् १९५० में मृत्यु दर १६ थी जा कि समार में सब से अधिक है। भारत में औसत आयु की मात्रा २७ वर्ष है जबकि स्वीडन में ६८, इंग्लैंड में ६६, समुक्त राज्य अमेरिका में ६४ और मिस्र में २६ है। आशा है कि इतने ही तथ्यों से यह स्पष्ट हो जायेगा कि भारत की स्वास्थ्य स्थिति बहुत शोचनीय है। प्रथम पंचवर्षीय योजना में इस महं गर राज्यों द्वारा ८३ करोड़ रुपये के व्यय किये जाने की व्यवस्था की गई थी। दूध कार्यक्रम में पानी तथा नालियों की व्यवस्था करना, मलेरिया की रोकना, ग्रामीण जनता के लिये स्वास्थ्य सुविधाएँ प्रदान करना, औरतों तथा बच्चों के लिये स्वास्थ्य सेवाओं की व्यवस्था करना, डाक्टरों, नर्सों इत्यादि के लिये प्रशिक्षण का प्रबन्ध करना, दवाइयों के क्षेत्र में अनुसंधान कार्य की व्यवस्था करना और Antibiotics बनाने का एक कारखाना तथा डी० डी० टी० बनाने के दो कारखाने स्थापित करने थे। इसी प्रकार की व्यवस्था दूसरी योजना में भी की गई है।

(४) कृषि, सिंचाई, ग्रामीण विकास इत्यादि—भारत एक कृषि प्रधान देश है। यहाँ पर कृषि सम्बन्धी समस्याओं को सुलझाने की शक्ति कृषक में नहीं है इसीलिये भारतीय कृषि बहुत पिछड़ी हुई अवस्था में है। प्रथम पंचवर्षीय योजना में कृषि विकास पर तथा सिंचाई योजनाओं पर सबसे अधिक धन व्यय किया गया था। दूसरी योजना में औद्योगिक विकास की ओर अधिक ध्यान देने के कारण व्यय की

राशि कुछ कम हो गई है। दूसरी योजना में कृषि सम्बन्धी कार्यक्रमों पर ३०२६२ करोड़ रुपये और सिविल कार्यक्रमों पर ३८० ६७ करोड़ रुपये का व्यय होगा।

हमारे देश में ग्रामीण विनाश कार्यक्रम की मुख्य विशेषता सामुदायिक विकास योजनाएँ हैं जिनके द्वारा ग्रामवासियों में अपनी उन्नति आप करने की भावना उत्पन्न की जा रही है। दूसरी विशेषता यह है कि कृषि एवं ग्रामीण विकास के लिये सहायकारी ग्रान्टोवन की बढ़ाने की ओर सरकार बहुत अधिक ध्यान दे रही है। स्टेट बैंक की स्थापना से ग्रामीण बैंक की शाखाएँ ग्रामीण वित्त व्यवस्था में भाग लेना आरम्भ कर देगी। इसकी अब पूर्ण खासा हो गई है। इसके अतिरिक्त सरकार ने आर्थिक समानता स्थापित करने के लिये जमींदारी तथा जामीरदारी का उन्मूलन कर दिया है और भूमि की उच्चतम सीमा भी निर्धारित करने का विचार है। कुछ राज्यों में यह सीमा निश्चित भी कर दी गई है। इस प्रकार राज्य नागरिकारी भूमि सुधारों को अपना कर किसानों में स्वयं सहायता (Self Help) की भावना उत्पन्न कर रहे हैं। इसीलिए इन कार्यक्रमों पर राज्यों को काफी खर्चा करना पड़ रहा है।

(५) उद्योग—प्रगते अपने राज्यों में स्थित उद्योगों को विकसित करने का दायित्व राज्य सरकारों पर है। राज्य सरकारों को विशेष रूप से कुटीर तथा लघु उद्योगों का विकास करना है और साधारणतया बड़े और मध्यम उद्योगों को सहायता देना है। कुटीर तथा लघु उद्योगों के विकास के लिये प्रशिक्षण, वित्त और अन्य सम्बन्धी सुविधाओं की ओर ध्यान देना राज्य सरकारों का परम कर्तव्य है। प्रथम पंचवर्षीय योजना में इस कार्य के लिये राज्यों के द्वारा १२ करोड़ रुपये के व्यय करने की व्यवस्था की गई थी। दूसरी योजना काल में राज्यों को बड़े तथा माध्यम वर्ग के उद्योगों पर २१ ०६ करोड़ रुपये और ग्रामीण तथा लघु स्तरीय उद्योगों पर ११६ ६८ करोड़ रुपये का व्यय करना है। दूसरी योजना में कुटीर तथा लघु उद्योगों के विकास के लिए राज्यों का मुख्य उद्देश्य यह होगा कि वे ऐसा प्रयत्न करें कि छोटे पैमाने के उत्पादन की प्रतियोगिता करने की शक्ति में वृद्धि हो, विकेंद्रित क्षेत्र (De-centralised Sector) इतनी शक्ति प्राप्त करके कि स्वावलम्बी हो जाय और बड़े पैमाने के उद्योगों के साथ साथ उसका विकास भी होता जाय। इस प्रकार राज्यों की मुख्य रूप से चार प्रकार के काम करने हैं—(१) अशाल्मक शिक्षा तथा अनुसंधान सम्बन्धी सुविधाएँ उपलब्ध करना, (२) उत्पादन की पाईलट (Pilot) योजनाएँ इस उद्देश्य से चालू करना कि बाद में वे औद्योगिक सहायकारी समितियों या निजी उद्योगों में बदली जा सकें, (३) निजी सरथाओं को ऋण देना, और (४) मजानन दानि की पूर्ति के लिए उचित योजनाएँ बनाना। इन कार्यक्रमों की एक विशेषता यह है कि हर राज्य अपने यहाँ औद्योगिक क्षेत्र (Industrial Estates) स्थापित करेगा जहाँ पर पानी, बिजली, भाप, गैस, रेल इत्यादि की सामान्य सुविधाएँ प्रदान की जायेंगी। इन का खर्चा राज्य सरकार केन्द्रीय सरकार से ऋण प्राप्त करके पूरा करेगी।

(६) **सार्वजनिक निर्माण कार्य**—इस भद् में मुख्यतया सड़कों के बनवाने का व्यय सम्मिलित है। हमारे देश में जहाँ लगभग ८०% जनता ग्रामीण में रहती है सड़कों का जो महत्व है उसको हर कोई जानता है। परन्तु दुख की बात यह है कि भारत के स्वतन्त्र होने से पहले सड़कों की ओर कोई विशेष महत्व नहीं दिया गया। आर्थिक विकास कार्यक्रम की प्रगति के साथ साथ तो सड़कों का महत्व और भी अधिक होना जा रहा है। इसलिये प्रथम योजना में राज्यों द्वारा ६३ करोड़ रुपये के व्यय की व्यवस्था की गई थी और दूसरी योजना में सब राज्यों को मिलकर १६२ करोड़ रुपये व्यय करने हैं। दूसरी योजना काल में ग्रामीण सड़कों की ओर विशेष रूप से ध्यान दिया जायगा।

यदि राज्यों के व्यय का अध्ययन उन्नी प्रकार दो भागों में विभाजित करने करें जैसे सब सरकार के व्यय का अध्ययन हम पिछले पृष्ठों में कर चुके हैं तो स्थिति का अर्थिण अच्छा स्पष्टीकरण हो सकेगा। अब राज्यों के खर्च दो प्रकार के होते हैं, प्रथम, आय सम्बन्धी व्यय, और द्वितीय पूंजीगत व्यय।

(१) **आय सम्बन्धी व्यय**—इस खाले में कुल राज्यों का व्यय १९५१-५२ में ३६२ ६८ करोड़ रुपये था जो १९५८-५९ में बढ़कर ७४५ ७५ करोड़ रुपये हो गया था। परन्तु विकास सम्बन्धी व्यय जो १९६२१ करोड़ रुपये से बढ़कर ४६४ २५ करोड़ रुपये हो गया था उसमें बहुत अधिक वृद्धि हुई अपेक्षाकृत गैर विकास सम्बन्धी व्यय के, जो १९६४७ करोड़ रुपये से बढ़कर ३११ ५० करोड़ रुपये हो गया था। यह पृष्ठ ५३-५४ की तालिका से स्पष्ट होता है :—

इन तालिकाओं से स्पष्ट है कि यद्यपि गैर-विकास सम्बन्धी व्यय में अनुपातिष कमी होती जा रही है फिर भी यह व्यय काफी अधिक है, जिसके परिणाम-स्वरूप राज्य सरकारें दूसरी पंचवर्षीय योजना के व्यय को पूरा करने में असमर्थ हैं और जनता को सरकार के व्यय से पूरा लाभ प्राप्त नहीं हो रहा है। जितनी आशा की जाती थी, राज्य सरकारें अपने गैर-विकास सम्बन्धी व्यय में उतनी कमी नहीं कर पाई हैं। गैर-विकास सम्बन्धी व्यय नागरिक सेवाओं तथा अन्य महों पर बढ़ता गया है किन्तु विकास सम्बन्धी व्यय में अपेक्षाकृत कम वृद्धि हुई है।

जहाँ तक विकास सम्बन्धी व्यय का प्रश्न है इन वर्षों में सबसे अधिक वृद्धि ८२ ४८ करोड़ रुपये की, शिक्षा सम्बन्धी व्यय में हुई है। इसके बाद ग्रामीण और सामुदायिक विकास योजनाओं, चिकित्सा एवं जन स्वास्थ्य, कृषि, पशु सम्बन्धी तथा सहायिता का नम्बर है, जिनमें क्रमानुसार ३६ ०९ करोड़, ३१ ४२ करोड़ और ३० ३९ करोड़ रुपये की वृद्धि हुई है। उद्योग, सिंचाई और बिजली सम्बन्धी विकास क्षेत्रों में अधिक वृद्धि नहीं हुई है।

(२) **पूंजीगत व्यय**—राज्य सरकारों का विकास एवं गैर-विकास सम्बन्धी महों पर कुल पूंजीगत व्यय सन् १९५१-५२ में १२७ ५७ करोड़ रुपये था जो सन् १९५८-५९ में २६५ ७२ करोड़ रुपये हो गया। पूंजीगत व्यय की मुख्य महों में अन्तर्देशीय नदी घाटी योजनाएँ, सड़क यातायात, औद्योगिक योजनाएँ, राजकीय

व्यापार और जल-कल (water works) सम्मिलित है। यदि हम पूँजीगत व्यय पर पूरी दृष्टिपात करे तो राज्य सरकारों द्वारा ऋणों, स्थायी ऋणों का भुगतान, केन्द्रीय सरकार को ऋणों का भुगतान इत्यादि मही को मिला कर कुल पूँजीगत व्यय सन् १९५१-५२ में जो १८८७२ करोड़ रुपए था वह बढ़ कर सन् १९५८-५९ में ४३६०४ करोड़ रुपए (अनुमानित) होने की आशा थी।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना काल में राज्यों को कुल २२५ करोड़ रुपयों का व्यय करना था परन्तु अतिरिक्त करो के लगाने पर जो राज्य सरकारों की कुल आय का अनुमान १७३ करोड़ रुपयों का है, और इत प्रकार केन्द्रीय सरकार से करो का अधिक हिस्सा मिलने पर भी लगभग ५२ करोड़ रुपयों की कमी होगी। सितम्बर सन् १९५८ में दूसरी योजना के कुल व्यय में जो परिवर्तन हुए थे उनमें और अधिक परिवर्तन कर दिए गए हैं। पहले परिवर्तनों के अनुसार दूसरी योजना के व्यय को दो भागों में विभाजित कर दिया गया था। प्रथम आवश्यक योजनाओं पर ४५०० करोड़ रुपए और स्वर्गित की जाने वाली योजनाओं पर ३०० करोड़ रु०। परन्तु सितम्बर १९५८ में प्रथम भाग का व्यय ४५०० करोड़ रुपयों से बढ़ा कर ४६५० करोड़ रुपए कर दिया गया और इनमें १४० करोड़ रुपयों का प्रत्यक्ष राज्य सरकारों की योजना के शेष दो वर्षों में करना है अर्थात् ६० करोड़ रुपए अतिरिक्त करारोपण से, ५० करोड़ रुपए ऋण तथा अल्प वचत द्वारा और ३० करोड़ रुपए गैर-विकास सम्बन्धी व्यय में मितव्ययिता द्वारा। स्पष्ट ही है कि राज्य सरकारों की स्थिति ऐसी नहीं है कि वे इतने रुपयों की व्यवस्था कर सकें और यदि वे अधिक करो द्वारा धन प्राप्त करने का प्रयत्न करती भी हैं तो जनता में असन्ति फैलने का बहुत भय है।

## राजकीय आय

अध्याय ५

राजकीय आय

के

स्रोत

(Sources of  
Public Revenue)

### प्राक्कथन—

पिछले अध्यायो मे हम यह देख चुके हैं कि राज्य के कार्यक्षेत्र में कितनी तीव्र वृत्ति से पिछले वर्षों में वृद्धि हुई है। अतः राज्यकीय व्यय की राशि भी बढ़ती गई। यदि हमारे सामाजिक, आर्थिक और राजनैतिक जीवन में राजकीय व्यय महत्वपूर्ण है तो राजकीय आय का महत्व स्वयं स्पष्ट हो जाता है, क्योंकि आय के अभाव में व्यय हो ही नहीं सकता। परिणामस्वरूप वत वर्षों में व्यय बढ़ने के साथ साथ राजकीय आय का आकार भी बहुत विस्तृत हो गया है। राजकीय आय को प्राप्त करने के ढंगों में इतने तीव्र परिवर्तन हो गये हैं कि राजकीय आय के अध्ययन का महत्व दिन प्रति दिन बढ़ता ही जाता है।

### राजकीय आय के स्रोत—

राज्य अपनी आय निम्न स्रोतों से प्राप्त करता है —

(१) कर (Tax)—कर राज्य की आय का मुख्य स्रोत है। प्लेहन<sup>१</sup> (Plehn) के शब्दों में, "कर घन के रूप में दिया गया वह सामान्य अनिवार्य असादान है, जो राज्य के निवासियों को सामान्य-लाभ पहुँचाने के लिये किये गये व्यय को पूरा करने के लिये, व्यक्तियों से लिया जाता है। कर सामान्य लाभ पहुँचाने के कारण न्याय संगत कहा जा सकता है, परन्तु उस से मापा नहीं जा सकता।" ठीक इसी प्रकार की परिभाषा सैलिंगमैन<sup>२</sup> ने दी है। इनके अनुसार

१. Introduction to Public Finance, Page 59

२. Essays in taxation Page 432



पर एक व्यक्ति वा, सरकार ने लिये अनिवार्य अनुदान है, उन सबों को पूरा करने के लिये जो सब के सामान्य हित में किये जाते हैं, जिसका सवेत विशेष लाभों की प्राप्ति की ओर नहीं होता।" फिलिप्स-इ टेलर ने भी ऐसा ही कहा है कि 'वे अनिवार्य भुगतान जो सरकार को, बिना वरदाता को किसी प्रत्यक्ष लाभ की भांति के लिये जाते हैं 'र हैं।' इन परिभाषाओं से कर को निम्न विशेषताओं की ओर मनेत किया गया है —

(अ) कर एक अनिवार्य भुगतान है। प्रत्येक व्यक्ति को किसी न किसी रूप में कर वा भुगतान अवश्य ही करना होता है। कोई भी व्यक्ति, सरकार द्वारा लगाये कर वा भुगतान करने को मना नहीं कर सकता है। देश में वदचित ही कोई व्यक्ति ऐसा हो जिस पर कर न लगाया जाता हो। कोई अपाहिज या पागल व्यक्ति भी कर देने को मना नहीं कर सकता। प्रत्यक्ष कर तो समाज के कुछ ही व्यक्तियों को देना पड़ता है परन्तु परोक्ष कर तो सब ही व्यक्तियों को वस्तुओं की ज़रूरतें समय देना ही पड़ता है। पर वा भुगतान मना करने पर वा कर की कमी वरन पर व्यक्ति को मज़ा दी जाती है। प्राचीन समय में तो किसी व्यक्ति को यह भी अभिचार नहीं था कि वह किसी भी कर के विरुद्ध कुछ कह सके। मानकन प्रभावक का युग है और ससु के ससु, जो व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व करने हैं वग की वर भुगतान की विधि और समय आदि की आलोचना कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त व्यक्तिगत रूप में भी व्यक्ति आलोचना करते हैं। यह ध्यान रहे कि सरकार के लिये यह कोई आवश्यक नहीं कि वह इन आलोचनाओं से प्रभावित हो। यदि सरकार किसी कर को उचित समझती है तो वह उसे अवश्य ही जगावेगी और फिर प्रत्येक व्यक्ति को उसका भुगतान अनिवार्य रूप से करना होगा चाहे उसकी इच्छा हो वा नहीं।

(ब) कर की आय का उपयोग सामान्य लाभ के लिये किया जाता है। राज्य सब की नागरिकों का प्रतिनिधित्व करता है। यह अधिकतर ऐसे कार्य करता है जिनमें सब ही को लाभ हो। अतः कर का उपयोग ऐसे ही कार्यों को सम्पन्न करने में किया जाता है। सरकार इन कार्यों की आय को किसी व्यक्ति या किसी एक जाति या समूह पर व्यय नहीं कर सकती। वैसे ही राजकन इन विशेषता या उल्लेख करने वा कोई विशेष लाभ नहीं क्योंकि राज्य कोई भी काम राजकन ऐसा नहीं करता जिससे सब ही व्यक्तियों को लाभ न होता हो।

(ग) सरकार करदाता को कर के बदले में कोई विशेष लाभ प्रदान नहीं करती। प्रत्येक व्यक्ति सामान्य लाभ के लिए किया जाता है। व तो वरदाता को किसी प्रत्यक्ष लाभ की आशा ही करनी चाहिए और न सरकार ही किसी करदाता को विशेष लाभ प्रदान करने का प्रयत्न ही कर सकती है। प्रो० टाजिग के शब्दों में, 'आय के अन्य स्रोतों की तुलना में कर वा भार इसी बात में है कि राजकीय अधिकारी और वरदाता के बीच में कोई प्रत्यक्ष 'जैमे को वैंस' (*quid pro quo*)

के व्यवहार का अभाव होता है।<sup>4</sup> परन्तु यह बात प्रत्येक कर के सम्बन्ध में सही नहीं है। कभी कभी कर की आय केवल व्यक्तियों के उस समूह पर ही व्यय कर दी जाती है जिन से वह प्राप्त की गई है, जैसे, पेट्रोल से वसूल किया गया कर यदि राहनों को ठोक करवाने पर ही खर्च कर दिया जाय। परन्तु यह ध्यान रहे कि यह उदाहरण भी कर की उपर्युक्त विशेषता का अपवाद नहीं है। बड़ा सड़क का केवल वे ही लोग उपयोग करते हैं जिनके पास मोटर गाड़ियाँ हैं? इनके अतिरिक्त प्रत्येक व्यक्ति पर कर की दर उस अनुपात में निर्दिष्ट नहीं की जाती जिसमें वह सड़क का उपयोग करता है। यदि ऐसा होता तो कर की उपर्युक्त विशेषता पर आपत्ति करना अनुचित नहीं होता। परन्तु पुराने ग्रंथशास्त्रियों एवं विचारकों ने इस ओर ध्यान ही नहीं दिया। प्राचीन लेखकों में से कुछ का तो विचार यह था कि कर का भुगतान राज्य की उस सेवा के लिए किया जाता है जो वह व्यक्तियों को सुरक्षित रखने के लिए करता है।<sup>5</sup> परन्तु हम सभी जानते हैं कि राज्य रक्षा के अतिरिक्त अन्य बहुत से कार्य और भी करता है और कर का भुगतान केवल राज्य की सामर्थ्य प्रदान करने के लिए किया जाता है ताकि वह इन सब कार्यों को उचित रूप से सम्पन्न कर सके। साथ ही साथ यह भी ध्यान रहे कि राज्य को जो कुछ भी कर के रूप में दिया जाता है वह परीक्ष रूप से फिर व्यक्तियों को ही लौटा दिया जाता है। राज्य नागरिकों का ही सामूहिक रूप है। उनका अस्तित्व व्यक्तियों के अस्तित्व से अलग नहीं है। माथुनिक लेखकों ने भी इस विषय पर सोचने में त्रुटि की है। वे यह सोचते हैं कि राज्य और व्यक्तियों में कर का भुगतान एक प्रकार की विनिमय विधा है। अनित भुगतान करते हैं और राज्य उनको इस भुगतान के बदले में सेवाएँ प्रदान करती है। जैसे कि माथुनिक लेखक प्रो० डि० मार्को का विचार है कि "कर वह मूल्य है जो प्रत्येक नागरिक राज्य को सामान्य राजकीय सेवाओं, जिनका वह उपयोग करेगा उनकी लागतों में अपने भाग को पूरा करने के लिए देता है।"<sup>6</sup> यह निष्कर्ष उसने इस आधार पर निकाला है कि माथुनिक राज्यों में करारोपण का नियम विनिमय सम्बन्धों की भांग्यता पर आधारित है : अर्थात् राज्य को एक भुगतान का विनिमय, राज्य द्वारा प्रस्तुत की गई राजकीय सेवाओं की व्यवस्था के लिए।<sup>7</sup> परन्तु साधारण से साधारण व्यक्ति इस बात को बता सकता है कि डि० मार्को के ये विचार केवल अनुचित ही नहीं बल्कि भ्रमपूर्ण भी हैं। प्रत्येक देश में अनेकों ऐसे वर्गों होंगे जिनको राज्य की सेवाएँ उपलब्ध होती हैं जिनका सम्पूर्ण भरण पोषण राज्य करता है परन्तु वह कोई भी कर नहीं देता जैसे लाकड़ों यनाथ व्यक्ति, पागल, अपाहिज व्यक्ति, लाला बेकार व्यक्ति, बूढ़े व्यक्ति, विधवा औरतें और नव-जिन्म जिनको राज्य से सारी सेवाएँ

4 Principles of Economics, Page 485

5 Lutz, Public Finance, Page 262

6 First Principles of Public Finance, Page 113

7 Ibid. Page 112 113

प्राप्त होती है। इसके अतिरिक्त इन लेखकों को यह भी नहीं भूलना चाहिए कि करारोपण का उद्देश्य केवल नागरिकों के लिए सेवाएँ उपस्थित करना ही नहीं है, बल्कि धन की असमानताओं को दूर करना भी है।

(२) **राजकीय सम्पत्ति तथा उद्योग**—आजकल राज्यों की उद्योगों के संचालन एवं सम्पत्ति के उपयोग से भी काफी आय प्राप्त होती है। अब राज्यों की सम्पत्ति ने इतनी आय प्राप्त नहीं होती जितनी पिछली शताब्दियों में होती थी। आजकल जंगलों को ठेके पर देकर या भूमि और खानों को किराये पर देकर सरकार को कुछ आय प्राप्त अबश्य होती है।

गत वर्षों में राज्यों ने उद्योगों का संचालन भी अपने हाथ में लेना आरम्भ कर दिया है और भीरे-भीरे यह आय का एक बहुत बड़ा स्रोत बनते जा रहे हैं। यह ध्यान रहे कि उद्योगों के संचालन में राज्य का उद्देश्य आवश्यक रूप से आय प्राप्त करना नहीं होना। राज्य उद्योगों का संचालन देनेका दूसरे महत्वपूर्ण कारणों से करता है।

कुछ उद्योग तो सरकार इसलिए चलाती है क्योंकि वे यदि निजी व्यक्तियों द्वारा चलाये जायें तो उनमें उपभोक्ताओं का शोषण होने का भय रहता है, जैसे जननीयों की सेवाएँ—यातायात, पानी, बिजली, डाक तार आदि की व्यवस्था। कुछ उद्योग राज्य इसलिए चलाता है क्योंकि निजी व्यक्ति उनको चलाता नहीं चाहते या उनमें सामर्थ्य नहीं होती, जैसे रेलों की व्यवस्था। कुछ उद्योग राष्ट्रीय महत्व के होते हैं या जिनकी मूचना गुप्त रखने की आवश्यकता होती है, यह आवश्यक होता है कि राज्य ही उनका संचालन करे जैसे युद्ध सम्बन्धी उद्योग। कुछ उद्योग राज्य केवल उपभोग को नियमित करने के उद्देश्य से चलाता है जैसे मशीन, गाजा इत्यादि का उत्पादन एक विनियम। राज्य उद्योगों का संचालन सामाजिकरण की नीति के अधीन भी चलाता है। चाहे जो भी उद्देश्य हो राज्य को इस स्रोत से काफी आय प्राप्त होती है।

इस प्रकार के स्रोतों से “जैसे की तैसा” का भरा होता है। नागरिक, राज्य से प्रत्यक्ष सेवाएँ और वस्तुएँ प्राप्त करते हैं और उनके लिये मूल्य चुकाते हैं। यह मूल्य सेवा की मात्रा के अनुसार उपभोक्ताओं को चुकाने पड़ते हैं। जैसे बसों और मोटरों के किराये मील के अनुसार लिये जाते हैं और बिजली की शक्ति का मूल्य प्रति १००० वाट की एक इकाई मान कर लिया जाता है। इस प्रकार की सेवाओं का मूल्य सुगमता से निश्चित हो सकता है। ‘कर’ और ‘मूल्य’ में यही अन्तर है।

राज्य को इन सेवाओं का कितना मूल्य लेना चाहिये? इस प्रश्न पर काफी मतभेद दीखता है। वास्तव में इसमें मतभेद की कोई गुन्जाइश नहीं है। मूल्य लागत से न बहुत अधिक ऊँचे और न कम होने चाहिये। यदि मूल्य अधिक ऊँचे होंगे तो उपभोक्ताओं को शोषण से बचाने का उद्देश्य ही पूरा न होगा, और यदि कम होंगे तो सामान्य आय में स्रोतों पर यह उद्योग एक प्रकार का भार हो जायेंगे और उनके घाटे की पूर्ति सामान्य स्रोतों की आय में से करनी होगी। पहली स्थिति में तो उपभोक्ताओं को कोई लाभ प्राप्त नहीं होगा और दूसरी स्थिति में वस्तुएँ तो

अवश्य ही सन्ती मिलेगी पर देश में कर भार बढ़ जायेगा, क्योंकि उद्योगों के घाटो को पूरा करने के लिये कर को दर बढ़ानी पड़ेगी। अतः दोनों ही स्थितियाँ ठीक नहीं हैं। इसलिये सबसे उत्तम स्थिति यही होगी कि उद्योगों का संचालन इस प्रकार हो कि न लाभ हो और न हानि। यदि कुछ लाभ प्राप्त हो जाये तो इसमें कुछ हानि भी नहीं है। परन्तु किस प्रकार की नीति अपनाई जाये—यह परिस्थितियों पर निर्भर करेगा। यदि दूरदर्शिता यह चाहती है कि देश के कल्याण में वस्तुओं को लागत से भी कम बेचा जाये तो सरकार को यह ही नीति अपनानी पड़ेगी। लाभ की अपेक्षा समाज का कल्याण अधिक स्वच्छ उद्देश्य है। परन्तु जनोपयोगी सेवाओं में एक नये प्रकार की समस्या उपस्थित होती है। इन सेवाओं की प्रकृति एकाधिकार की होती है इसलिये मूल्यों और करों में भेद करना सरल नहीं होता। ऐसी वस्तुओं के मूल्य के उस भाग में, जो लागतों से अधिक होता है, और ऐसी वस्तुओं के कर में—इन दोनों में भेद नहीं किया जा सकता।<sup>8</sup>

(३) प्रशासन सम्बन्धी आय—फीस, विशेष निर्धारण (Special assessments) जुर्माना व दण्ड, आदि स्रोतों से सरकार को जो आय प्राप्त होती है वह प्रशासन सम्बन्धी आय कहलाती है। वास्तव में इन सब आयों को मोटे तौर पर एक शीर्षक में सम्मिलित कर देना ठीक भी है क्योंकि ये सब आय सरकार के प्रशासन कार्यों के कारण उत्पन्न होती है।

✓(४) फीस—जब किसी व्यक्ति से, सरकार द्वारा प्राप्त होने वाले किसी विशेष लाभ के बढ़ने, पूरी अथवा आंशिक लागत ले ली जाती है, तो इस प्रकार के अनिवार्य भुगतान को फीस कहते हैं। फीस भी 'कर' की भाँति एक अनिवार्य भुगतान है, परन्तु यह एक विशेष लाभ की लागत होती है, जबकि 'कर' के बढ़ने में कोई विशेष लाभ प्राप्त नहीं होता। फीस किसी व्यापारिक सेवा का भुगतान नहीं वरन् प्रशासन सम्बन्धी या न्याय सम्बन्धी सेवाओं का भुगतान है। फीस के सम्बन्ध में एक विशेष बात यह भी है कि यह सेवा के मूल्य से अधिक नहीं होती। जो फीस सेवा के मूल्य से अधिक होता है उसमें फीस तथा विशेष निर्धारण भी सम्मिलित होता है। सीलमैन के शब्दों में फीस, 'एक भुगतान जो सरकार द्वारा प्रदान की गई प्रारम्भिक रूप से अनिश्चित, परन्तु फीदाता की विशेष लाभ पहुँचाते हुए, बारम्बार उत्पन्न होने वाली प्रत्येक सेवा की लागत को पूरा करने के लिये दिया जाती है।'<sup>9</sup> स्लैटिन के अनुसार, "फीस पण के रूप में वह अनिवार्य असुधान है जो कि किसी व्यक्ति को, चाहे वह प्राकृतिक हो या मिलकर बनाया गया हो, राजकीय अधिकारी की आज्ञा में सरकार के किसी कार्य में लगे खर्चों के किसी अंश या सबका भुगतान करने के लिए देनी पड़ती है, यह जहाँ सामान्य लाभ पहुँचाती है वहाँ एक विशेष लाभ भी पहुँचाती है।"<sup>10</sup>

8 Dalton, Public Finance Page 27

9. Op Cit Page 432

10. Op Cit Page 60

(ब) लाइसेन्स फीस—कुछ नैसर्गिक ने फीस और लाइसेन्स फीस में भेद किया है। सामान्य बोल-चाल में और व्यवहार में जीवन में भी इन प्रकार का भेद देखने में नहीं आता। इन लेखकों के अनुसार फीस उन मामलों में आ जाती है जहाँ वास्तव में कोई सेवा सम्पन्न की जाती है अर्थात् जब वास्तव में सरकारी कर्मचारी कोई किया करता है। और लाइसेन्स फीस उन मामलों में आती है जहाँ सरकारी अधिकारी स्वयं किया न करने किसी व्यक्ति को आज्ञा दे देता है या अधिकार सौंप देता है।<sup>11</sup> लाइसेन्स फीस में नियमन एवं नियन्त्रण का अर्थ भी छिपा हुआ है। समाज हित में कुछ सेवाओं को सम्पन्न करने के लिए बस कुछ ही व्यक्तियों को अधिकार दिया जाता है और लाइसेन्स द्वारा इन व्यक्तियों की क्रियाओं को नियमित किया जाता है जैसे मादक पदार्थ एवं वस्तुओं के विपणन के लिये या वस्तु प्रयोग करने के लिये लाइसेन्स दिये जाते हैं और लाइसेन्स फीस ली जाती है। इसीलिए यदि कोई व्यक्ति लाइसेन्स फीस या भुगतान करना भूल जाय तब वह उन क्रियाओं को नहीं कर सकता जिनके लिए उसे अधिकार प्राप्त था।

(स) विशेष निर्धारण—जब किसी राजस्वीय अधिकारी की क्रियाओं के परिणामस्वरूप किसी व्यक्ति को सम्पत्ति या मूल्य बढ़ जायें तो ऐसी मूल्य वृद्धि को बिना कमाई हुई वृद्धि (unearned increment) कहेंगे। यदि राजस्वीय अधिकारी इस वृद्धि पर कर लगा दे तो उस विशेष निर्धारण कहेंगे। सैलिंगमैन के अनुसार विशेष निर्धारण, “एक अनिवार्य अक्षदान है जो प्राप्त हुए विशेष लाभ के अनुपात में लगाया जाता है ताकि जनहित में सम्पत्ति पर विशेष सुधार करने की लागत पूरी हो जायें।”<sup>12</sup> उदाहरणार्थ यदि किसी शहर में नगरपालिका कोई नई सड़क बना दे या पार्क बना दे तब व्यक्तियों को इससे विशेष लाभ प्राप्त होगा, जिसके लिए नगरपालिका विशेष निर्धारण करेगी।

विशेष निर्धारण और कर में कुछ मौलिक समानताएँ हैं—दोनों में जनहित का अर्थ विद्यमान है और दोनों ही अनिवार्य हैं। इससे अतिरिक्त दोनों में कुछ महत्वपूर्ण भिन्नताएँ भी होती हैं। कर से प्राप्त आय सामान्य लाभ में व्यय की जाती है, जबकि विशेष निर्धारण की आय केवल विशेष स्थानीय सुधारों के ही काम में आती है। विशेष निर्धारण से प्राप्त लाभ को आका जा सकता है जबकि कर के लाभ को ज्ञात नहीं किया जा सकता। इससे अतिरिक्त कर का निर्धारण किसी निश्चित आधार पर होता है जैसे, आय, सम्पत्ति, उपभोग परन्तु विशेष निर्धारण लाभ के अनुपात में लगाया जाता है। इन दोनों में एक भेद यह भी है कि कर की आय को किसी प्रकार भी खर्च किया जा सकता है, परन्तु विशेष निर्धारण केवल समाज की स्थायी पूर्वी की मात्रा बढ़ाने के लिये ही व्यय किया जा सकता है। अतः भूकर कोई विशेष लाभ प्रदान नहीं करता, जबकि विशेष निर्धारण करता है।

इसी प्रकार विशेष निर्धारण फीस से भी भिन्न है। प्रथम, निर्धारण केवल

11. Lutz Op Cit, Page 293

12. Op. Cit, Page 411

विशेष स्थानीय सुधारों के लिये लगाये जाते हैं परन्तु फीस प्रदायन सम्बन्धी कार्यों के लिये ली जाती है। विशेष निर्धारण कुछ व्यक्तियों पर एक साथ किये जाते हैं, अर्थात्, जब अचल सम्पत्ति पर सुधार होने से एक स्थान पर रहने वाले लोगों को लाभ पहुँचता है तो सब ही पर विशेष निर्धारण हागे, परन्तु फीस व्यक्तियों पर व्यक्तिगत रूप से लगती है और इसमें केवल व्यक्ति विशेष की होने वाले लाभ के अनुसार फीस का भुगतान करना होगा। इसके अतिरिक्त फीस की दर निश्चित रहती है परन्तु विशेष निर्धारण में सुधार से प्राप्त होने वाले लाभ के अनुपात में भुगतान की राशि निर्धारित होती है। विशेष निर्धारण केवल सम्पत्ति के मूल्य में वृद्धि होने की स्थिति में ही देना होता है परन्तु फीस किसी भी प्रकार के प्रबन्ध से उत्पन्न होने वाले लाभों के लिये दी जाती है। विशेष निर्धारण केवल एक बार ही देना पड़ता है परन्तु फीस का भुगतान बार बार होता है।

विशेष निर्धारण बहुधा मन माना होता है। इसलिये विशेष निर्धारण के सम्बन्ध में कुछ समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। इन समस्याओं को दूर करने के लिये कुछ सिद्धान्त प्रतिपादित किये गये हैं परन्तु उनका केवल सैद्धान्तिक महत्त्व ही है। व्यवहार में प्रत्येक देश में स्थानीय अधिकारियों ने अपनी अपनी सुविधानुसार नियम बना लिये हैं। प्रथम समस्या तो यह उत्पन्न होती है कि किस प्रकार और किस सीमा तक व्यक्तियों को विशेष निर्धारण का भुगतान करने के लिये बाध्य किया जा सकता है? इस प्रकार की सीमा का निर्धारण तो बहुत कठिन है परन्तु सामान्य रूप से विशेष निर्धारण में न्याय का अर्थ लाने के लिये, सुधार सम्बन्धी योजना के बारे में स्थान विशेष पर रहने वालों को बता दिया जाता है। यदि स्थान के अधिकांश व्यक्ति उस योजना को स्वीकार कर लेते हैं तो योजना कार्यान्वित की जायेगी करना नहीं। जिन व्यक्तियों की सम्पत्ति को हानि होती है उन्हें मुआवजा दिया जाता है और जिन को लाभ होता है उन पर विशेष निर्धारण कर दिये जाते हैं। इस सम्बन्ध में दूसरी समस्या यह है कि यदि सुधार सम्बन्धी किसी योजना से सारे नगरवासियों को भी लाभ होता है और सुधार होने वाले स्थान पर रहने वाले व्यक्तियों को विशेष लाभ प्राप्त होता है तब विशेष निर्धारण कैसे किया जाये? जैसे, यदि किसी स्थान पर पार्क बन जाये या किसी सड़क को गक्का मोटर चलाने योग्य बना दिया जाये तो ऐसी स्थिति में सुधार के सर्चों को कुछ तो स्थानीय अधिकारी सहित करेंगे और कुछ विशेष निर्धारण के रूप में लाभ प्राप्त करने वाले व्यक्तियों से वसूल किया जायेगा। दोनों में क्या अनुपात होगा, यह निर्धारित करना कठिन है, और अधिकतर स्थानीय परिस्थितियों पर निर्भर करता है। अन्तिम समस्या यह है कि कुल व्यय को व्यक्तियों में किस अनुपात में बाँटा जाये? यह भी एक गम्भीर समस्या है और इस में मनमानेपन का अर्थ बहुत अधिक होता है। प्रत्येक स्थान पर अलग अलग आधार निश्चित कर लिये जाते हैं। कहीं पर लाभ प्राप्त करने वाली सम्पत्ति के मूल्यानुसार, कहीं पर सुधार विशेष से निकटतानुसार, कहीं पर लाभ की मात्रानुसार, इसी प्रकार के अन्य आधारों पर विशेष निर्धारण की मात्रा निश्चित

वर ली जाती है। यद्यपि विशेष निर्धारण म अनुमानेपन का क़ाज़ी अश है, और कभी कभी तो केवल लालच से ही स्थानीय अधिकारी सुधार की सोचते हैं और अनावश्यक व्यय कर देते हैं, या कभी कभी स्वयं व्यक्ति भूमि खरीद कर विशेष निर्धारण द्वारा सुधार करवा कर ऊँचे मूल्यो पर लाभ कमाने के लालच में पेश सकते हैं और इसी प्रकार की अन्य दुराश्याएँ हैं। परन्तु आजकल विशेष निर्धारण का विशेष महत्व है और इसी को अनेको प्रकार के नवीन स्थानीय सुधारों का श्रेय प्राप्त है।

(६) ज़ुमाना एक सम्पत्ति को जप्त कर लेना—जब देश के नागरिक-सरकार द्वारा बनाए हुए नियमों को तोड़ते हैं या उत्सर्जन करते हैं तो सरकार उन पर ज़ुमाना लगाती है। यह भाग का बहुत ही मामूली सा साधन है और इसका उद्देश्य लाभ कमाना होना भी नहीं है। यह तो केवल व्यक्तिता को कानून तोड़ने से रोकने के लिए लगाया जाता है। इसी प्रकार जब कोई व्यक्ति बिना उत्तराधिकारी के या बिना वसीयतनामा लिख मर जाना है तब ऐसे व्यक्ति की सम्पत्ति सरकार जप्त कर लेती है। सरकार इस अधिकार के अन्तर्गत अन्य प्रकार की सार्वजनिक सम्पत्ति जिसका कोई भी वारिस या देखभाल करने वाला न हो, भी जप्त कर लेती है। प्रायः यह भाग का स्रोत केवल नाममात्र ही है।

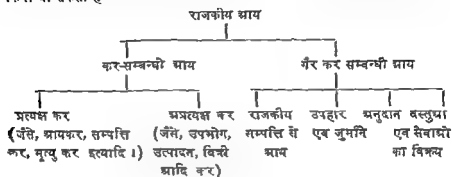
(४) उपहार एवं अनुदान (Gifts and Grants)—सरकार को कुछ भाग उपहारों एवं अनुदानों से भी प्राप्त हो जाती है। प्रत्येक देश म कुछ उपहार हृदय वाले व्यक्ति कुछ देन भक्त, कुछ सरकार म महानुमति रखने वाले व्यक्ति होते हैं जो सरकार को उपहार भेंट करते रहते हैं। ये उपहार राजकीय कार्यों के लिए नहीं दिये जाते हैं वरन् विशेष कार्यों के लिए दिये जाते हैं—जैसे युद्ध सहायता अकाउपिटलेंटों की सहायता के लिए स्कूल खोलने के लिए, अस्पताल बनवाने के लिए इत्यादि। यह उपहार स्वेच्छा से दिये जाते हैं और व्यक्तियों पर किसी प्रकार का दबाव नहीं होता। परन्तु युद्ध तथा अन्य राष्ट्रीय आपत्ति म इनमें दबाव का अश विद्यमान होता है, चाहे ऊपर से देखने में यही मान्य हो कि उपहार देने वाला अपनी इच्छा से दान या उपहार दे रहा है। आधुनिक काल म इसका कोई भी महत्व नहीं है।

अनुदान एक सरकार को दूसरी सरकार से प्राप्त आर्थिक सहायता होती है। अनुदान देश की मुख्य सरकार आधीन या द्वितीय सरकार को भी दिये जाते हैं। इनका महत्व अधिकतर सघीय संविधान वाले देशों म अधिक है। अधिकतर देशों में यह स्थानीय सरकारों की आय का एक महत्वपूर्ण स्रोत है। आजकल अन्तराष्ट्रीय क्षेत्र म ऐसे अनुदानों का महत्व बहुत अधिक हो गया है। अधिकतर उन्नत देश अन्नान या कम विकसित देशों को अनुदानों के रूप म आर्थिक सहायता देते हैं। यह भौतिक सहायता, विकास सहायता, या अन्य रूपों में भी दी जाती है।

अब हम कुछ अन्य लेखकों के मतों का अध्ययन करेंगे।

## राजकीय आय का वर्गीकरण—

राजकीय आय का वर्गीकरण निम्न निम्न प्रकार से किया गया है। हर स्लेटक ने छलक-छलक दृष्टिकोण अपनाया है। सबसे सरल वर्गीकरण निम्न प्रकार किया जा सकता है —



प्रो० सेलिगमैन ने राजकीय आय को निम्न भागों में बाटा है —

- (अ) स्वयं इच्छा से दी गई आय (Gratuitous Revenue) जैसे उपहार, चन्दे इत्यादि।
- (ब) प्रमवदिक आय ( Contractual Revenue ) जैसे भूमि, सम्पत्ति के किराये की आय, व्यापार तथा उद्योगों के मुनाफों की आय अर्थात् रेल, डाक व तार, टेलीफोन, नहरें, बिजली घर, लोहे, कपड़े आदि के कारखाने, आदि के मूल्य एवं मुनाफे।

(स) अनिवार्य आय (Compulsory Revenue) जैसे जुमनि तथा दण्ड से, शीस, विशेष निर्धारण से प्राप्त आय।

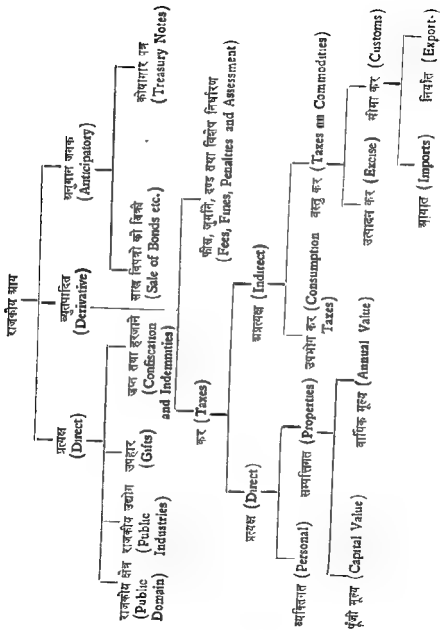
बैस्टेबिल ने राजकीय आय के दो भाग किए हैं<sup>13</sup>—

- (क) वह आय जो राज्य को एक बड़ा प्रमण्डल होने के नाते तथा जनता को वस्तुएं अथवा सेवाएँ उपलब्ध करने के कारण प्राप्त होनी है। इसके अतिरिक्त जब राज्य न्यायाधीश के रूप में कार्य करता है और इस कार्य से उसे जो आय प्राप्त होती है वह भी इसी के अन्तर्गत सम्मिलित है।

(ख) वह आय “जो राज्य अपनी सत्ता के कारण समाज की आय में से ले लेता है।”

एडम्स ने राजकीय आय को निम्न प्रकार विभाजित किया है —





राजकीय आय के स्रोतों का वर्णन करते हुये डास्टन ने निम्न वर्गों में राजकीय आय को विभाजित किया है —

(१) कर । (२) उपहार तथा हजनि (tribute and indemnity), जो युद्ध या अन्य कारणों से उत्पन्न होने हैं । (३) बलात्-ऋण (forced loans) जैसे कि प्राचीनकाल में राजा जनता पर दबाव डाल कर लेते थे । (४) न्यायालयों द्वारा लगाये हुये दण्ड । (५) सांख्यिक सम्पत्ति, जैसे खेतों, मकानों आदि से प्राप्त आय । (६) राजकीय उद्योगों से प्राप्त आय । (७) फीस तथा अन्य भुगतान जो उन सेवाओं के लिये दिये जाते हैं जो सरकार केवल व्यवसायिक दृष्टिकोण से ही नहीं करती बल्कि जिनका सम्पन्न करना उसके लिये, एक प्रशासक के नाते आवश्यक होता है । (८) स्वेच्छा से दिये गये राजकीय ऋणों से प्राप्त आय । (९) ऐसे उपक्रमों की आय, जिनमें सरकार अपनी एकाधिकारी शक्ति का प्रयोग करके मूल्यों को स्पर्धा-स्तर से ऊँचा रखती है, जैसे भावक पेयों या वस्तुओं का उत्पादन एवं वितरण, विद्युत शक्ति, एवं अणुशक्ति का उत्पादन एवं वितरण । (१०) विशेष निर्धारणों से प्राप्त आय । (११) छापेखानों का मुनाफा जबकि इनका उपयोग सरकारी खर्चों को पूरा करने के लिये पत्र मुद्रा छापने के लिये किया जाता है । (१२) अपनी इच्छा से दिये गये नजराने (Voluntary gifts)

ऊपर हमने विभिन्न लेखकों द्वारा प्रस्तुत किये गये राजकीय आय के स्रोतों का अध्ययन किया, परन्तु सबहो ने अधिकतर उन्ही मुख्य स्रोतों का उपविभाजन कर दिया है, जिनका वर्णन हमने आरम्भ में किया था, अर्थात् जो टेलर ने प्रस्तुत किया है । हमने यह भी देखा कि इन सब ही स्रोतों में कर का प्रमुख स्थान है । हम वरिष्ठ गवर्नरों अन्य बातों का अध्ययन अगले अध्यायों में करेंगे ।

### करारोपण के उद्देश्य—

लिखते अध्याय में हमने यह देखा कि राज्य की आय के स्रोतों में से करों का प्रमुख स्थान है। राज्य करारोपण केवल आय प्राप्त करने के उद्देश्य से ही नहीं करता बल्कि उसके और भी अधिक महत्वपूर्ण उद्देश्य होते हैं। करारोपण के निम्न तीन उद्देश्य होते हैं—

(अ) धन एकत्रित करना—इसमें तो किसी को भी संदेह नहीं होगा कि प्राचीन काल में कर मुख्यतया राजकीय कार्यों के लिये धन एकत्रित करने के उद्देश्य से लगाये जाते थे। अतः कर लगाते समय इस बात की ओर विशेष ध्यान दिया जाता था कि लगाये गये कर से कितनी आय राजकीय सज्जाने में आती है। सरकार केवल उसी कर को लगाती थी जिससे अधिक आय प्राप्त होने की आशा होती थी। परन्तु आधुनिक काल में करारोपण रीतियाँ अधिक वैज्ञानिक हो गई हैं। सरकार कर विशेष लगाने से पहले उसके आर्थिक और नैतिक प्रभावों का अध्ययन करती है तत्पश्चात् कर लगाने का निश्चय करती है।

(ब) नियन्त्रण करना—कर लगाने का दूसरा उद्देश्य नियन्त्रण एवं नियन्त्रण करना है। करों द्वारा लाभो, उपभोग, आयात, निर्यातों आदि को नियन्त्रित किया जा सकता है। यदि सरकार तम्बाकू का उपभोग कम करना चाहती है तो वह तम्बाकू पर उत्पादन कर लगा देगी और यदि आयातों को कम करना चाहती है तो आयात की वस्तुओं पर आयात कर लगा कर उनके मूल्यों की वृद्धि करके उनको निस्तुष्टि कर सकती है। यह याद रहे कि नियन्त्रण के हेतु जो कर लगाये जाते हैं उनका मुख्य उद्देश्य नियन्त्रण करना ही होता है, आय प्राप्त करना नहीं। यदि सरकार को इन करों से कुछ आय प्राप्त होती है तो ठीक है बल्कि सरकार के प्राथमिक उद्देश्य की पूर्ति तो हो ही जाती है।

(स) आय का वितरण समान करना—आजकल सरकार का किसी भी कर को लगाने में आय प्राप्ति के अतिरिक्त यह भी उद्देश्य रहता है कि देश में आय की असमानताएँ दूर हो जाएँ। कर लगाने से व्यक्तियों की आय का एक भाग सरकारी खजाने में चला जाता है। उनकी त्रय शक्ति कम हो जाने से उनके उपभोग

तथा विनियोग की रूप रेखा ही बदल जायी है। इसीलिये समृद्धिकाल में सरकार करो की दरों में वृद्धि कर देनी है और गमे कर लगाती है। इसके विपरीत अवसाद काल में करो को कम कर देती है।

### करारोपण के सिद्धान्त—

इन उद्देश्यों की पूर्ति के हेतु प्रत्येक सरकार देश में करारोपण करती है। करारोपण, जैसा कि हम अभी कह चुके हैं, आजन्म अवसन्न और वंशान्वित हो गया है। इसीलिये कुछ सामान्य सिद्धान्तों की रचना हुई है। कोई कर उचित है या नहीं इसको इसी सिद्धान्तों की कसौटी पर कटके देखा जा सकता है।

प्रथम चार सिद्धान्त एडम स्मिथ द्वारा प्रस्तुत किये गये—

### एडम स्मिथ के सिद्धान्त—

✓ (१) समानता (Equality)—स्मिथ का कहना था कि “हर राज्य की प्रजा को सरकार के पालन पापण के लिये, जहाँ तक सम्भव हो अपना अंशदान, अपनी अपनी योग्यताओं के अनुपात में देना चाहिये, अर्थात् उन भाग के अनुपात में जिसका आनन्द के राज्य की सरसता में प्राप्त करने हैं।” यद्यपि यह सर्वम अधिक स्वीकृत सिद्धान्त है, फिर भी इसको व्यवहारिक रूप देना सरल नहीं है। स्मिथ के यह शब्द ‘उन भाग के अनुपात में जिसका आनन्द के राज्य की सरसता में प्राप्त करने हैं’ और ‘अपनी अपनी योग्यताओं के अनुपात में’ इस बात की ओर मकेन करते हैं कि हर व्यक्ति को अपने अपने हित के अनुपात में कर देना चाहिये, अर्थात् अपनी व्यक्तिगतता को नियमों की अपेक्षा अधिक कर देना चाहिये। आगे चलकर स्मिथ ने इसको स्पष्ट करते हुये कहा है कि अपनी व्यक्तिगतता को ‘अनुपात में अधिक’ देना चाहिये। एडम स्मिथ और बेंपमैन दोनों ही समानता को करारोपण का सही सिद्धान्त मानते हैं। मैलिगमैन और कोहन इन भी सिद्धान्त को स्वीकार करते हैं और इससे उनका अभिप्राय प्रगतिशील (Progressive) करारोपण से है, परन्तु दूसरी ओर बाकर तथा अन्य प्राचीन अर्थशास्त्रियों का यह विचार है कि समानता का भाव्य अनुपातिक (Proportional) करारोपण से है। कुछ भी हो, इस सिद्धान्त को सभी स्वीकार करते हैं।

✓ (२) निश्चितता (Certainty)—स्मिथ के अनुसार करारोपण का दूसरा सिद्धान्त यह है कि प्रत्येक कर की राशि, भुगतान का समय और भुगतान की विधि सब ही कुछ निश्चित हो और करदाता को स्पष्ट हो। एडम स्मिथ के शब्दों में “हर व्यक्ति को जो कर देना है, निश्चित होना चाहिये, अनुमाना नहीं। भुगतान का समय, भुगतान की विधि, भुगतान की जाने वाली राशि, करदाता तथा हर दूसरे व्यक्ति को स्पष्ट और साधारण होना चाहिए ..... करारोपण में इस बात की निश्चितता कि प्रत्येक व्यक्ति को क्या देना चाहिए इतने अधिक महत्व की है कि अतमानता का एक बहुत बड़ा अंश, सभी राज्यों के अनुभव से प्रतीत है,

मुझे विश्वास है, इतनी बड़ी बुराई नहीं है जितनी कि अनिश्चितता का एक बहुत छोटा भ्रम है।<sup>2</sup> हेडले ने भी इस सिद्धान्त की स्वीकार किया है। वास्तव में कर की निश्चितता करदाता और राज्य दोनों ही के लिए लाभप्रद होती है। करदाता अपने बजट के बारे में निश्चित रहता है और उसको कर भुगतान व्यय कम होता जाता है। इसी प्रकार राज्य अपने बजट के बारे में निश्चित रहता है और उसको कर एकत्रित करने का व्यय भी कम होता जाता है। इन सब बातों का परिणाम यह होता है कि आयिक बरखाण बढ़ता जाता है।

(३) सुविधा (Convenience)—एडम स्मिथ के अनुसार करारोपण का सीमा निद्धान्त 'सुविधा' है। उनके कथनानुसार, प्रत्येक कर ऐसे समय पर या इस ढंग में लगाया जाय, कि करदाता को भुगतान करने के लिए अत्यधिक सुविधा जनक हो।<sup>3</sup> हमारे शब्दों में कर का भुगतान करने की विधि या समय ऐसे होनी चाहिए कि कर देना बाना को कम से कम असुविधा हो। यदि कर ऐसे ढंग से या ऐसे समय एकत्रित किया जाता है कि करदाता को भुगतान करने में कठिनाई होती है तो वह कम से कम कर का भार को भी बहुत अधिक महसूस करेगा। इसी कारण कर की उम्मी समय पर वसूल किया जाये जबकि उसे भोग प्राप्त होती हो।

(४) मितव्ययिता (Economy)—एडम स्मिथ द्वारा दिये गए करारोपण के सिद्धान्तों में मितव्ययिता का अन्तिम स्थान है। उनके अनुसार, "प्रत्येक कर की रचना इस प्रकार की जाए कि जो भी राजकीय सञ्चालन को प्राप्त हो उसके अतिरिक्त, व्यक्तियों की जेबों से कम से कम निकले।"<sup>4</sup> स्मिथ का भास्य यह है कि कर वर्धन करने का व्यय कम से कम हो। यदि कर एकत्रित करने में बहुत अधिक व्यय होता है तो व्यक्तियों पर जितना कर भार पड़ता है उतने अनुपात में राज्य को भोग प्राप्त नहीं होगी। स्मिथ के अनुसार कर एकत्रित करने में अपव्ययिता के चार कारण हो सकते हैं—प्रथम, कर को एकत्रित करने में इतने अधिक व्यक्तियों को नीचे रखना जाए कि कर की राशि का अधिकांश भाग उन्हीं के वेतनों पर खर्च हो जाए। दूसरा, कर व्यक्तियों को ऐसे व्यवसायों में विनियोग करने के लिए प्रोत्साहित करे जिनमें बड़ी मात्रा में व्यक्तियों को रोजगार मिलता हो। तीसरा, कर की चोरी करने वाले व्यक्तियों पर जुर्माने लगने या उनकी सम्पत्ति जब्त कर जाने से, वे नष्ट हो सकते हैं और उनकी पूँजी के उपयोग से समाज को जो लाभ होते वे भी समाप्त हो जाते हैं। अन्त में, कर अधिकारियों के बार-बार चक्कर काटने से और छुछताछ करने से करदाताओं की बहुत परेशानी होती है, जो एक प्रकार का व्यय ही समझना चाहिए। हॉब्स, विकम्बीड, वॉगनर और रोबर्ट जॉन्स भी मितव्ययिता को करारोपण का उचित सिद्धान्त मानते हैं।

करारोपण के अन्य सिद्धान्त—एडम स्मिथ के पश्चात् अन्य ग्रंथशास्त्रियों

2 Ibid, Page 307 308

3 Ibid, Page, 308

4 Ibid, Page, 308

ने करारोपण के अन्य सिद्धान्तों का विश्लेषण और किया है। ये सिद्धान्त निम्न प्रकार हैं—

✓ (१) उत्पादकता (Productivity)—यह भी करारोपण का एक महत्वपूर्ण सिद्धान्त है। किसी भी कर के उत्पादक होने का आशय यह है कि राज्य को कर से खूब आय प्राप्त होती रहे। उत्पादकता, वर्तमान और भविष्य दोनों दृष्टिकोणों से होनी चाहिये, अर्थात् वर्तमान की आय के अतिरिक्त भविष्य में भी आय का प्रवाह जारी रहे। इस सिद्धान्त को वैस्टेबिल ने प्रतिपादित किया था। कोई भी कर उत्पादक उन्ही समय समझा जायेगा जबकि उसको वसूल करने के ऊपर राज्य की खूब आय प्राप्त हो अर्थात् कर से वसूली अधिक हो और खर्चा कम हो। इसीलिये अनेकों छोटे-छोटे करों की अपेक्षा एक बड़ा कर अधिक अच्छा समझा जाता है। परन्तु क्या यह आवश्यक है कि जो कर राज्य को पर्याप्त आय दे वह अच्छा ही हो? वास्तव में सदैव ऐसा नहीं होता। यदि कर भार करदाताओं की उत्पादन शक्ति को नष्ट कर देता है, उनके उपभोग का स्तर गिर जाता है और काम करने में वचन करने की शक्ति पर उलटा प्रभाव पड़ता है तब ऐसे कर को उत्पादक नहीं कह सकते, क्योंकि ऐसा कर वर्तमान में तो उत्पादक होता है परन्तु भविष्य में इसकी उत्पादकता कम होती जायेगी। इस प्रकार यदि ध्यान से देखा जाय तो यह सिद्धान्त, मितव्ययिता के सिद्धान्त की ही भांति है। रोबर्ट जोन्स ने इस सिद्धान्त पर वैस्टेबिल का बड़ा मजाक उड़ाया है। उसके अनुसार यह एक बेकार तथ्य है।

✓ (२) लोच (Elasticity)—समाज की हर प्रगति के साथ-साथ राजकीय व्यय भी बढ़ता जाता है। अतः बढ़ते हुए व्यय की पूर्ति करने के लिये राज्य की कर प्रणाली भी ऐसी होनी चाहिये कि आय में आवश्यकतानुसार उसमें वृद्धि की जा सके। कर प्रणाली की लोच का अभिप्राय यह ही है कि करों से प्राप्त होने वाली आय को परिस्थितियों के अनुसार बढ़ाया और घटाया जा सके। यदि कर प्रणाली में लोच का अभाव है तो सरकार को सदैव ही सकटों का सामना करना होगा। साथ कर इस सिद्धान्त के पूर्णतया अनुकूल है।

✓ (३) विविधता (Diversity)—कर प्रणाली में हर प्रकार का कर होना चाहिये अर्थात् प्रणाली इतनी बड़ी हो और उसमें इतनी प्रकार के कर हो, जिससे हर व्यक्ति से अश्वदान प्राप्त किया जा सके। परन्तु विविधता का अभिप्राय यदि करों की संख्या को बढ़ाते जाना है तो यह सिद्धान्त मितव्ययिता और उत्पादकता के सिद्धान्तों के विरुद्ध प्रभाव डालेगा, क्योंकि अधिक करों से कर प्रणाली में अपव्ययिता बढ़ती जायेगी। इस प्रकार विविधता का प्रयोग केवल निश्चिन सीमाओं के अन्तर्गत ही होना चाहिये।

✓ (४) सरलता (Simplicity)—कर प्रणाली सरल होनी चाहिये अर्थात् कर प्रणाली में ऐसे कर हो जिनके निर्धारण सम्बन्धी उद्देश्य तथा उनके प्रभावों को समझने में कठिनाई न हो और उनकी दरो तथा एकत्रित करने की मशीनरी को भी समझा जा सके। सरलता के अभाव में न तो करदाता सरकार से सन्तुष्ट हो

रहने और न कर ही पूरी मात्रा में वसूल हो पायगा।

एक अच्छी कर प्रणाली के गुण—एक अच्छी कर प्रणाली में, समानता, निश्चितता, सुविधा, मितव्ययिता उत्पादनता, लोच विविधता और सरलता होनी चाहिए। हम ऊपर इनकी विवेचना कर ही चुके हैं। परन्तु कुछ लेवका का कहना है कि इनके अतिरिक्त एक अच्छी कर प्रणाली में कुछ और भी गुण होना चाहिये। जैसे किन्नेल गिराज ने कहा है कि लचक (Flexibility) और पर्याप्तता (Sufficiency) भी एक अच्छी कर प्रणाली के आवश्यक गुण हैं। गिराज का अभिप्राय लचक से यह है कि कर प्रणाली इस प्रकार की हो कि बिना किसी उद्यत-मुयन के एक नम कर को प्रणाली में बढ़ाया जा सके और पुराने कर को निकाला जा सके। हम ऊपर लोच के निदान्त की विवेचना कर ही चुके हैं वास्तव में लचक और लोच के निदान्त में कोई विषय भेद नहीं है। जहाँ तक पर्याप्तता का प्रश्न है यह बड़ा ही अस्पष्ट गुण है क्योंकि पर्याप्तता का सम्बन्ध आवश्यकताओं से है। दूसरे शब्दों में प्रायः पर्याप्त है कि नहीं, इस बात पर निश्चिन्त करता है कि राज्य की आवश्यकताएँ कितनी हैं। राज्य का वायश्त्र पिछले वर्षों में निरन्तर बढ़ता ही रहा है। जो प्रायः पिछले वर्ष पूर्ण हो यह आवश्यक नहीं है कि इस वर्ष भी पूर्ण हो क्योंकि राज्य के कार्यों में वृद्धि होना स्वाभाविक ही है। मूल्यों की वृद्धि आजकाल के आर्थिक जगत की एक साधारण घटना है। मूल्यों का वृद्धि से आवश्यकताएँ समान रहते हुए भी राजनीय व्यय में वृद्धि हो सकती है और पिछले वर्ष की पर्याप्त प्रायः इस वर्ष अपर्याप्त हो सकती है। इसलिए पर्याप्तता एक निश्चय शब्द नहीं है। इसका सम्बन्ध अन्य परिस्थितियों से है। इसलिए जब तक उन परिस्थितियों का ज्ञान न किया जाय, तब तक यह गुण बकार है।

निटी और कोनाड (Nitty and Conrad) का विचार है कि एकरूपता (Uniformity) या सामान्यता (generality) करारण का सही सिद्धान्त है इसलिए एक अच्छी कर प्रणाली में जितने भी कर हों उन सभी में एकरूपता होनी चाहिए। एकरूपता का अभिप्राय यह है कि सभी वर्गों के लोग की स्थिति समान हो और उन सभी की दूरों का निर्धारण सामान्य उद्देश्य से किया जाय। यह वांछनीय है कि कर प्रणाली में सामान्यता का गुण हो क्योंकि कर प्रणाली अधिक साधारण हो जाती है और अधिक हिसाब किताब की जटिलताएँ भी समाप्त हो जाती हैं।

इस प्रकार एक अच्छी कर प्रणाली में उपयुक्त गुण होने चाहिए। अब हम विभिन्न प्रकार की कर प्रणालियों का एक-दूसरे की विवेचना करेंगे—

— एक तथा बहु कर प्रणाली

(Single and Multiple Tax System) —

प्राचीन समय से ही इस विषय पर बड़ा वाद विवाद चला आ रहा है कि किसी देश की कर प्रणाली में केवल एक ही कर हो या अनेक कर हों? निर्वाध-

वादियों (Physiocrats) विशेषकर क्वेसने (Quesney) और तुर्गो (Turgot) का यह विचार था कि एक कर प्रणाली सर्वोत्तम होती है और इसी लिए वे केवल भूमि पर ही कर लगाने के पक्ष में थे। उनका विचार था कि सरकार को न्याय के किसी सिद्धान्त के आधार पर केवल एक ही वस्तु पर कर लगाना चाहिये। उनके अनुसार भूमि ही उत्पत्ति का एक मात्र साधन था, जिसकी अतिरिक्त (Surplus) उत्पत्ति से आय प्राप्त होती है और उसे लगान कहते हैं। इन लोगों का मत था कि क्योंकि सभी प्रकार के करो का भार अन्त में लगान ही पर पड़ता इसलिए केवल लगान पर ही कर लगाना चाहिए। ऐसा करने से बहुत सी कठिनाइयाँ और मूलतः फुलमी दूर हो जायेगी। इसी प्रकार रिनाडों आदि लेखक लगान को बिना कमाई हुई आय (unearned income) मानकर केवल उमी पर कर लगाने का सुझाव देते थे। अमेरिकी लेखक हेनरी जार्ज (Henry George) ने लगान पर कर लगाने का प्रस्ताव एक औड कारण से भी दिया था वह यह कि लगान पर कर लगाने से उद्योग भी हतोत्साहित नहीं होंगे। एक कर प्रणाली का पक्षपात करने वालों का विचार था कि ऐसी नीति से समार में सम्पत्ति का न्यायपूर्ण वितरण किया जा सकता है।

✓ केवल भूमि पर ही कर—परन्तु इस सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि केवल भूमि पर कर लगाने में एक तो आजकल सरकार के कार्यों में इतनी अधिक वृद्धि हो गई है कि केवल भूमि पर कर लगाने से इतनी आय प्राप्त नहीं हो सकती कि सारे कार्यों को वह सम्पन्न कर सके। दूसरे, यह न्याय-पूर्ण भी नहीं है, क्योंकि यह कर करदान योग्यता सिद्धान्त के विरुद्ध है। एक तो छोटी छोटी भूमि पर जेती करने वालों पर कर लगेगा जबकि लक्षपति और करोड़पति व्यापारी कर में विमुक्त रहेंगे, परिणामस्वरूप भूमि के मालिक अपनी भूमि बेच बेचकर अन्य सम्पत्ति खरीदते जायेंगे और एक स्थिति ऐसी आयेगी जबकि भूमि पर लगान प्राप्त होता बन्द हो जाएगा। तीसरे, यह कर लोचपूर्ण भी नहीं है। सरकार के खर्चों में वृद्धि के साथ साथ इसका दर में वृद्धि नहीं की जा सकती। चौथे, यह निर्णय करना भी कठिन है कि भूमि में प्राप्त आय में से कितनी बिना कमाई हुई है और कितनी कृषक भी दूरदर्शिता, परिश्रम और जोशिम के कारण प्राप्त हुई है। पाँचवें, इस प्रणाली में बहुत सी शासन सम्बन्धी कठिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं, जैसे मूल्य गिरने के साथ साथ या बढ़ने के साथ साथ कर की दरों में परिवर्तन करना, हिसाब किताब रखना, पसलों के ठप्प हो जाने पर कर वसूल करने की समस्या। अन्त में यह कर अनिश्चित भी है क्योंकि सरकार को कभी यह निश्चित ही नहीं हो पायेगा कि उसकी आय कितनी है। वृत्ति स्वयं एक अनिश्चित व्यवसाय है, इसलिए उसकी आय भी अनिश्चित रहती है। इस प्रकार यह कर हर दृष्टिकोण से उचित नहीं है।

✓ केवल आय पर ही कर—समाजवादी विचारों की प्रगति के साथ साथ कुछ समाजवादियों का यह विश्वास है कि केवल आय पर ही कर लगाना चाहिये। क्योंकि एक तो सरकार को बड़ी मात्रा में आय प्राप्त हो सकेगी, दूसरे, विभिन्न प्रकार की



प्रगतिशील (Progressive), प्रतिगामी (Regressive) और प्रधोगामी (Degressive)। अब हम इनमें से प्रत्यक्ष की विवेचना निम्न पृष्ठों में करेंगे।

**प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष कर (Direct and Indirect Taxes)** — प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों का वर्गीकरण तो साधारण सी बात है परन्तु इन दोनों करों में भेद करने के सम्बन्ध में इतने मत हैं कि किसी एक को स्वीकार करना और दूसरे को स्वीकार न करना सरल कार्य नहीं है। प्रत्यक्ष कर वे कर हैं जो पूर्णतः उसी व्यक्ति द्वारा चुकाए जाते हैं, जिस पर वे लगाये जाते हैं, अर्थात् वह कर का भार (Incidence) किसी दूसरे पर नहीं टाल सकता। इस प्रकार कर का भुगतान करने का दायित्व (Impact) एवं भार दोनों उसी व्यक्ति पर पड़ते हैं, जो आरम्भ में कर को चुकाता है। ऐसे कर के भार को दूसरे पर टाला नहीं जा सकता। दूसरी ओर अप्रत्यक्ष करों में कर ऐसे व्यक्ति पर लगाया जाता है जो उनके भार को किसी दूसरे पर टाल सकता है। अतः कर के भुगतान करने का दायित्व उस व्यक्ति के ऊपर है जिसके ऊपर कर लगाया गया है, परन्तु क्योंकि वह कर की राशि किसी दूसरे व्यक्ति से वसूल कर लेता है इसलिए कर का अन्तिम भार दूसरे के ऊपर पड़ता है। अतः करदाता, वस्तुओं एवं सेवाओं के मूल्य में कर के अनुसार वृद्धि करके कर के भार को उपभोक्ताओं पर टाल देता है। वस्तुओं और सेवाओं पर लगाये गये कर अप्रत्यक्ष कर होते हैं।

कुछ लेखकों ने प्रशासन सम्बन्धी मामलों को ध्यान में रख कर प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों में भेद किया है। इनमें से कुछ के अनुसार प्रत्यक्ष कर वह है जो व्यक्तियों की आय पर उस समय भार डालता है जब कि उत्पादन हो रहा होता है और अप्रत्यक्ष कर व्यक्तियों के निजी उपभोग एवं संपत्ति के हस्तान्तरण के समय भार डालते हैं। दूसरे शब्दों में प्रत्यक्ष करों में उत्पत्ति के समय होने वाली आय पर कर लगता है और अप्रत्यक्ष कर उपभोग के समय व्यय किमे जाने वाले धन पर लगते हैं। परन्तु कुछ कर ऐसे होते हैं जिनका भुगतान न तो उत्पादन के समय किया जाता है और न उपभोग के समय, तो इस परिभाषा के अनुसार, ऐसे कर कहीं भी नहीं रखे जा सकते—न तो प्रत्यक्ष करों में और न अप्रत्यक्ष करों में ही। अतः इस परिभाषा का दोष स्पष्ट ही है। दूसरे लेखकों के अनुसार “प्रत्यक्ष कर वे हैं जो उन सूचियों के अनुसार एकत्र किए जाते हैं जिनमें करदाताओं के नाम होते हैं और जो निश्चित समय के अवकाश के बाद बार-बार उत्पन्न होते हैं।” जबकि अप्रत्यक्ष कर वे हैं जो “कुछ क्रिमेय निश्चित कार्यों के अवसर पर एकत्र किए जाते हैं जो निश्चित समय की अवधि के बाद बार-बार उत्पन्न नहीं होते और जो उस विधि के अनुसार नहीं एकत्र किए जाते, जिनमें नाम की सूचियों की आवश्यकता होती है।”<sup>5</sup>

बैस्टेबिल के अनुसार प्रत्यक्ष कर वे कर हैं “जो स्थायी तथा बार-बार उत्पन्न

होने वाले अवसरा पर लगते हैं और अप्रत्यक्ष कर वे कर हैं जो कभी-कभी उत्पन्न होने वाले विशेष अवसरा पर लगाये जाते हैं।<sup>१</sup> परन्तु यह परिभाषा पूर्णतः अस्पष्ट है क्योंकि इसका आधार ही स्पष्ट नहीं है अर्थात् वैसेविल बार-बार उत्पन्न होने वाले और विशेष अवसरा से क्या समझत है स्पष्ट नहीं है।

कुछ लेखकों के अनुसार प्रत्यक्ष कर वह है जो उद्योग व्यक्ति पर लगाया जाता है, जिससे सरकार का इरादा कर वसूल करने का होता है या जिस व्यक्ति से चाहती है कि वह ही कर का भुगतान करे, और अप्रत्यक्ष कर वह है जब सरकार का इरादा यह हो कि पहला भुगतान करने वाला व्यक्ति कर की राशि को भ्रष्ट या पूर्णतः किसी दूसरे व्यक्ति पर टाल दे। मूल का भी यही विचार है।<sup>२</sup> इस परिभाषा में भी पिछली परिभाषाओं की भाँति अस्पष्टता का दोष है। साथ ही साथ, यह भी कोई आवश्यक नहीं कि व्यक्तियों पर कर भार सरकार के इरादे या इच्छा के अनुसार ही पड़े। व्यवहार में यह भी देखा गया है कि सरकार के न चाहते हुए भी कर भार दूसरा पर टाल दिया जाता है और सरकार के चाहते हुए भी कर भार दूसरा पर टाला नहीं जा सकता। इस प्रकार की परिभाषा भी उपयुक्त नहीं है।

प्रो० डि० मार्को का विचार है कि प्रत्यक्ष कर वे होते हैं जो उस समय लगाय जाते हैं, जब कि व्यक्ति की आय का प्रत्यक्ष अनुमान लगाया जा सकता है और अप्रत्यक्ष कर वे होते हैं जो उस समय लगाय जाते हैं, जब कि व्यक्ति की आय का प्रत्यक्ष अनुमान सम्भव नहीं होता। उनका कहना है कि कुछ मीकों पर तो व्यक्ति की आय को सीधे ही पता लगाया जा सकता है और इन आयों को प्रत्यक्ष रूप से कर के क्षेत्र में लाया जा सकता है। परन्तु कभी कभी ऐसा होता है कि प्रत्यक्ष कर द्वारा आय पूरा रूप में कर के क्षेत्र में नहीं आ पाती अर्थात् कर की चोरी हो जाती है या आय का प्रत्यक्ष अनुमान सम्भव नहीं होता, इसलिये उस बची हुई आय को भी कर के क्षेत्र में लाने के लिये अप्रत्यक्ष कर लगाय जाते हैं।<sup>३</sup> परन्तु यह विचार भी उचित नहीं है क्योंकि सरकार के लिये यह सरल नहीं कि वह कर की चोरी को रोक सके। प्रत्येक कानून में ही कुछ न कुछ कमी अवश्य रहती है और बेईमानी करने वाले उसी कमी का लाभ उठाते हैं। सरकार कर की चोरी को रोकने के इरादे से कभी भी अप्रत्यक्ष कर नहीं लगाती है। यह विचार भी सतोष जनक नहीं है।

प्रो० शिराज के अनुसार प्रत्यक्ष कर वे हैं जो, 'सीधे ही व्यक्तियों को सम्पत्ति और आय पर लगाय जाते हैं और जिनका भुगतान उपभोक्ताओं द्वारा सरकार को सीधा ही होता है। इस प्रकार, आय एवं सम्पत्ति कर मूल्य कर, व्यक्ति कर (Toll tax) और उपभोग कर जो सीधे सरकार को दिये जाते हैं प्रत्यक्ष कर के समूह के अन्तर्गत हैं, जब कि और सब कर अप्रत्यक्ष करों के समूह में रखे

6 Public Finance, Page 291

7 I S Mill Principles of Economics, Book V Ch 3

8 Op cit, Page 131

जायेंगे, अर्थात्, जो व्यक्ति की आय और सम्पत्ति तक उनके कार्यों तथा भोग द्वारा और वस्तुओं के उपभोग द्वारा भी पहुँचते हैं ..... व्यवसाय पर कर, मनोरंजन पर कर, बिजली वर इत्यादि ।<sup>१०</sup> इस परिभाषा में भी वही कठिनाई है जो पिछली परिभाषाओं में थी । एक तो उपभोग करो वो दोनों ही करो में सम्मिलित किया गया है । सभी उपभोग कर अप्रत्यक्ष कर होते हुये भी प्रत्यक्ष हो जाते हैं । इसके अतिरिक्त इस परिभाषा में केवल भुगतान करने की विधि के अनुसार ही प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष करो में भेद किया गया है, जो अवास्तविक है (क्योंकि प्रत्येक कर का भुगतान सीधे सरकार को ही होता है इसलिये प्रत्येक कर प्रत्यक्ष कर है) । कर भार की ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया गया है ।

वास्तव में प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष करो के बीच भेद करना मरल नहीं है । उपर्युक्त विवरण से तो यह पूर्णतः स्पष्ट हो ही गया है । हमारे विचार में पहली परिभाषा ही सब से उपयुक्त है । एक तो वह व्यवहारिक है और दूसरे कर भार के आधार पर दोनों करो में भेद करना सरल भी है और नैदानिक भी क्योंकि इसी बात का ज्ञान अधिक महत्वपूर्ण है कि कर का भार किस व्यक्ति पर पड़ता है, अपेक्षाकृत अन्य बातों के ।

प्रत्यक्ष करो के गुण—प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष करो के तुलनात्मक महत्व का ज्ञान करने के लिए यह आवश्यक है कि इन दोनों के गुणों तथा अवगुणों की विवेचना पहले की जाये । प्रत्यक्ष करो के गुण निम्न प्रकार हैं—

- (१) प्रत्यक्ष कर कर-दान योग्यता के अनुकूल होते हैं, क्योंकि इनको प्रगति-शील बनाया जा सकता है । अर्थात् इन को इस प्रकार लगाया जा सकता है कि कर का भार धनी व्यक्तियों पर अधिक पड़े और निर्धन व्यक्तियों पर कम पड़े ।
- (२) ये कर मितव्ययी भी होते हैं, क्योंकि इनको इकट्ठा करने का व्यय बहुत कम होता है । बात यह है कि इन करो में अधिकांश धन तो स्रोत पर ही इकट्ठा कर लिया जाता है ।
- (३) ये कर निश्चित होते हैं ।
- (४) ये कर उत्पादक भी हैं, क्योंकि देश की आर्थिक उन्नति के साथ-साथ इन करो में स्वयं वृद्धि होती जाती है ।
- (५) ये कर लोचदार भी होते हैं, क्योंकि इनकी दर, आवश्यकतानुसार बढ़ाई-घटाई जा सकती है ।
- (६) अन्त में व्यक्तियों में जागृति तथा नागरिकता की भावना उत्पन्न होती है । क्योंकि हर व्यक्ति को यह पता रहता है कि वह सरकार के खजाने में कितना धन दे रहा है, इस कारण वह अपने अधिकारों को प्राप्त करने की तथा कर्तव्यों को समझने की चेष्टा करता है ।

प्रत्यक्ष करो के दोष—प्रत्यक्ष करो में निम्न दोष बताये जाते हैं—

- (१) प्रत्यक्ष कर अमुविधाजनक होते हैं । कर दाताओं को अनेकों कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है, जैसे, हिसाब-किताब का पूरा व्यौरा तैयार करना, उसका निरीक्षण कराना, बार-बार कर दफ्तरो को आना जाना इत्यादि । इसके अतिरिक्त कर के भुगतान करने में भी कठिनाई होती है, क्योंकि आय तो घटती-

थोड़ी प्राप्त होती है परन्तु कर राशि का भुगतान एक दम करना होता है। (२) ऐसे करा म चोरी की सम्भावना बहुत अधिक होती है। वास्तव में यह कर व्यक्ति की ईमानदारी पर लगाया जाता है। परन्तु वास्तविक जीवन में बड़ी बेईमानी होती है और व्यापारी लोग झूठे बहीखात बनाकर कर की चोरी कर लेते हैं। (३) ऐसे करा म करा की दरों का निर्धारण पूर्णतः कर अधिकारी की इच्छानुसार होता है अर्थात् कर की दर मनमाने ढंग पर निर्धारित की जाती है। (४) अन्त में कुछ लोगों के अनुसार ये कर व्ययपूर्ण भी होते हैं क्योंकि कर अफसरा को व्यक्तिगत रूप से प्रत्यक्ष व्यक्ति के पास जाना पड़ता है।

अप्रत्यक्ष करों के गुण—अप्रत्यक्ष करा के गुण निम्नांकित हैं—

(१) ये कर न्यायपूर्ण होने हैं क्योंकि यह निधन तथा धनी, सभी प्रकार के व्यक्तियों पर ही लगाये जाते हैं और अपनी अपनी स्थिति अनुसार सभी इसका भुगतान करते हैं। यह कर वस्तुओं और सेवाओं पर लगाया जात है, जिनको सभी व्यक्ति अपनी अपनी हैसियत के अनुसार खरीदते हैं और कर का भुगतान करते हैं। इस दृष्टि से तो ये कर अनुपातिक हुए परन्तु इनको प्रगतिशील भी बनाया जा सकता है यदि विलास की वस्तुओं पर अधिक ऊँचा कर लगाया जाय, और दूसरी वस्तुओं पर कम कर लगाया जाय। (२) इन करा से देश का कर आधार बहुत ही विस्तृत हो जाता है। (३) ये कर सुविधापूर्ण होने हैं। वास्तव में कर दाता को यह ज्ञान भी नहीं होता कि वह कर का भुगतान कर रहा है क्योंकि कर वस्तुओं के मूल्य में ही मिला होता है। उपभोक्ता तो यह समझता है कि वह पैसे के मूल्य दे रहा है परन्तु वह उसके साथ साथ कर भी देता रहता है। (४) इस प्रकार के करों की चोरी करना सरल नहीं होता क्योंकि कर दाता कर का भुगतान वस्तु के मूल्य के साथ साथ कर देता है। (५) इन करा को जोखपूर्ण भी बनाया जा सकता है क्योंकि आवश्यक वस्तुओं पर निविदा कर भी लग जाये पर बहुत आय प्राप्त हो जाती है। कुछ लोगों के अनुसार ऐसा करने से कर की न्यायशीलता कम हो जायगी क्योंकि आवश्यक वस्तुओं पर कर लगाने से कर का भार निर्धनता पर अधिक पड़ता है और कर प्रगतिशील होने के स्थान पर प्रतिगामी हो जायगा। परन्तु यह विचार प्रमत्तपूर्ण है। आवश्यक वस्तुओं पर कर लगने से प्रगतिशीलता में कोई कमी नहीं होती, उस समय तक जब तक कि विलास की वस्तुओं पर बहुत ऊँची दर से कर लग रहा है और आवश्यक वस्तुओं पर बहुत ही नीची दर से कर लगाया गया है। आवश्यक वस्तुओं पर कर लगने से निर्धन व्यक्तियों से भी कर लिया जा सकता है और इस प्रकार कर प्रणाली पूर्णरूप से कर-दान योग्यता के सिद्धान्त के अनुकूल हो जाती है। ये तब इन करा में हानिकारक वस्तुओं के उपयोग को रोक जा सकता है। हानिकारक वस्तुओं जैसे, मद्य, तम्बाकू आदि पर कर लगाकर तथा विलासिता की वस्तुओं पर कर लगाने से मूल्य ऊँचे हो जाते हैं और उनका उपभोग भी कम हो जाता है।

अप्रत्यक्ष करों के दोष—अप्रत्यक्ष करों के निम्न दोष बताये जाते हैं—

(१) ये कर समानता तथा कर-दान योग्यता सिद्धान्त का उल्लंघन करते हैं। इन का भार अधिकतर निर्धन व्यक्तियों पर पड़ता है क्योंकि इनको अधिक उत्पादक बनाने के लिये जीवन तथा उपभोग की आवश्यक वस्तुओं पर लगाया जाता है। यह स्पष्ट ही है कि निर्धन व्यक्ति अपनी आय का अधिकांश भाग अनिवार्य वस्तुओं पर ही व्यय करते हैं, जबकि धनी व्यक्ति अपनी आय का बहुत थोड़ा प्रतिशत इन वस्तुओं पर खर्च करते हैं, इसलिये कर भार निर्धन व्यक्तियों पर अधिक और धनी व्यक्तियों पर कम पड़ता है। अतः अप्रत्यक्ष कर अधिकतर प्रतिगामी होने हैं। (२) ये कर जोचपूर्ण भी नहीं होते, यदि यह केवल विनाश की वस्तुओं पर ही लगाये जायें। (३) इसके अतिरिक्त ये कर कम उत्पादक होते हैं और इन्ग्रेम निश्चितता का भी अभाव रहता है। सरकार यह निश्चय ही नहीं कर सकती कि उसको इन करों से कितनी आय प्राप्त होगी। (४) ये कर मितव्ययी भी नहीं होते। इनको इकट्ठा करने में बहुत खर्च करना होता है जबकि इनसे उतनी आय प्राप्त नहीं हो पाती। (५) अन्त में, इनकी चोरी भी-क्यों जरूरत है, झूठे बहीखाते बनाकर इत्यादि।

यद्यपि काफ़ी लम्बे काल से इस बात पर वाद विवाद होता चला आया है कि इन दोनों करों में से कौन अच्छा है? फिर भी उपर्युक्त विवरण के पश्चात् यह स्पष्ट ही है कि किसी देश की कर प्रणाली को न्यायपूर्ण बनाने के लिये तथा कर प्रणाली को कर-दान योग्यता सिद्धान्त पर आधारित करने के लिये, दोनों ही करों को लगाना चाहिये। दोनों कर एक-दूसरे के दोषों को दूर करते हैं। इनमें से किन कर का अधिक प्रयोग किया जाये यह देश विशेष की आर्थिक एवं सामाजिक उन्नति पर निर्भर करता है। किन्ती देश में प्रत्यक्ष कर अधिक अच्छे रहेंगे और किन्ती में अप्रत्यक्ष कर। परन्तु दोनों का साथ साथ प्रयोग होता अनिवार्य है। ग्रेट स्कॉट्समन (Great Scottman) के शब्दों में, "मे प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष करों के विषय में और कुछ नहीं सोच सकता, अतिरिक्त इसके कि मैं उनको दो आकर्षक बहनों के समान मानूँ जो कि जन्दन के सुन्दर सप्तर में आई हैं। दोनों ही विपुल-भावं-शालिनी हैं, दोनों के माता-पिता एक हैं—मेरा विश्वास है कि दोनों के माता-पिता 'आवश्यकता' और 'आतिथ्या' हैं—उनमें अन्तर केवल इतना ही हो सकता है कि जितना दो बहनों में होता है....."।<sup>10</sup> हम स्कॉट्समन के विचार से सहमत नहीं हैं क्योंकि कर के रूप में तो यह दो बहनों की भाँति हैं, परन्तु अपने भार की दृष्टि से दोनों एक-दूसरे से पूर्णतः भिन्न हैं। इसके अतिरिक्त न्यायनीलता तथा व्यवहारिकता के लिये दोनों बहनों का होना इतना आवश्यक नहीं जितना कि इन दोनों करों का। इस प्रकार प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष कर भाड़ी के दो पहियों के समान हैं। कर प्रणाली की गाड़ी बिना दूसरे पहिये के चल ही नहीं सकती।

**डिमाकों के विचार**—प्रो० डिमाकों ने इन दोनों करों के सम्बन्ध में दो बातें बताई हैं। प्रथम, यह कि अप्रत्यक्ष और प्रत्यक्ष कर एक-दूसरे के पूरक (Comp-

Jementary) हैं<sup>11</sup> और दूसरे इससे अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि प्रत्यक्ष करों द्वारा उत्पन्न होने वाले रगडात्मक प्रभावों (frictional forces) को अप्रत्यक्ष कर कम करते हैं।<sup>12</sup> अतः किसी भी कर प्रणाली में दोनों करों का समन्वय होना चाहिये।

डिमाकों का विचार है कि समाज में कुछ व्यक्तियों की धाय तो इतनी प्रत्यक्ष तथा स्पष्ट है कि उनको सही ढीर पर भाग्य दिया जा सकता है जैसे, वेतनभोगी व्यक्ति तथा कुछ व्यक्तियों की आय ऐसी होती है जिसका अनुमान ही नहीं लगाया जा सकता जैसे व्यापारी। प्रत्यक्ष कर का भार पहले प्रकार के व्यक्तियों पर अधिक पड़ता और दूसरे प्रकार के व्यक्तियों पर कम। करभार की इस असमानता को दूर करने के लिए अप्रत्यक्ष कर लगाए जाते हैं। सभी व्यक्तियों और व्यापारियों के पास कर तब तब पान के कारण आय का बहुत अधिक भाग खप करने के लिए रह जायेगा। अप्रत्यक्ष कर आय के इस भाग पर भी कर वसूल कर लेंगे और सभी व्यक्तियों में कर भार समान रूप से बंट जायेगा। अतः अप्रत्यक्ष कर, प्रत्यक्ष करों की इस कमी को दूर करते हैं और उनके पूरक हैं। एक दूसरी प्रकार से भी अप्रत्यक्ष कर प्रत्यक्ष करों के पूरक होते हैं। व्यक्तियों की आय में थोड़े थोड़े समय बाद परिवर्तन होने रहते हैं जिन्हें निश्चित करना कठिन होता है। परन्तु इतना अवश्य है कि आय बढ़ने से उपभोग बृद्धि है और आय घटने से उपभोग कम होता है। अप्रत्यक्ष कर प्राप्त में इस प्रकार के परिवर्तनों को भी अपने क्षेत्र में ले लेते हैं।

इसी प्रकार प्रत्यक्ष कर भी अप्रत्यक्ष करों के पूरक होते हैं—एक तो अप्रत्यक्ष कर उन वस्तुओं पर नहीं लगाया जा सकते जिनका उपभोग स्वयं उत्पादकों द्वारा किया जाता है। दूसरे अप्रत्यक्ष कर सभी प्रकार की वस्तुओं और सेवाओं पर नहीं लगाया जा सकते और अन्त में अप्रत्यक्ष करों में भी कर की चोरी हो सकती है। इन सब कारणों से अप्रत्यक्ष करों के साथ साथ प्रत्यक्ष कर भी होने चाहिये।

डिमाकों के विचार में अप्रत्यक्ष कर एक महत्वपूर्ण कार्य और भी करते हैं, वह यह है कि यह कर के एकत्र करने में और आय का अनुमान लगाने में जो रगडात्मक शक्तियाँ (Frictional forces) उत्पन्न होती हैं उनको न्यून करने में सहायता देते हैं। कर बड़ी ही अइजिकर वस्तु है। कोई भी इसका स्वागत नहीं करता। अतः कर लगते ही कुछ लोग इसका विरोध करते हैं और ऐसी क्रियाएँ आरम्भ हो जाती हैं जैसे कर भार दूसरे व्यक्तियों पर टालना (shifting), कर का सम्मिश्रण (diffusion), पूंजीकरण (capitalisation) और कर की चोरी (evasion)। ये सब क्रियाएँ उस समय तक चलती रहती हैं जब तक कि अधिक प्रणाली में कर द्वारा उत्पन्न होने वाला असंतुलन दूर नहीं हो जाता और फिर वे सन्तुलन स्थापित नहीं हो जाता। उसका विश्वास है कि इसी असंतुलन द्वारा ये सब क्रियाएँ उत्पन्न होती हैं। उदाहरणार्थ, यदि मजदूरी पर कर न लगाकर उमी अनुपात

11 Op cit Page 132-135

12 Ibid Pages 136-137

में लाभों के ऊपर कर बढ़ जाता है तो वेतनभोगियों को कर से उसी समय तक छूट मिलेगी जब तक कि मजदूरियों और लोगों में नया सतुलन स्थापित नहीं हो पाता।<sup>13</sup> इसी प्रकार तीव्र प्रसिगाभी वर द्वारा यदि सरकार बड़ी बड़ी सम्पत्तियों का अन्त करना चाहती है तो यह भी उसी समय तक हो सकेगा जब तक कि पुरानी स्थिति पुनः स्थापित नहीं हो जाती अर्थात् वचन, नया उत्पादन, नये केता इत्यादि सब पुरानी स्थिति में नहीं हो जाते।<sup>14</sup> इसीलिए डिगार्को का विचार है कि, "पहले ही क्षण से, करो का बदवारा ऐसा होना चाहिए जिससे उपस्थित आर्थिक सतुलन या तो भग्न हो या जहाँ तक सम्भव हो कम हो।"<sup>15</sup> कर लगने से इस प्रकार का असतुलन उत्पन्न होना स्वाभाविक है। प्रत्यक्ष करो का भुगतान करते समय प्रत्येक व्यक्ति को ज्ञान होता है कि वह कर के रूप में कितने धन का भुगतान कर रहा है और जिसका भुगतान करने के लिए उसको अपनी कितनी आवश्यकताएँ कम करने पड़ी हैं। इसीलिए वह सदैव यही प्रयत्न करता है कि किसी न किसी प्रकार उसको कम कर देना पड़े। एक ओर सरकार कर द्वारा आय प्राप्त करना चाहती है, दूसरी ओर करदाता कर का भुगतान नहीं करना चाहते—ये दोनों ही कार्य एक दूसरे के विपरीत हैं। यह स्वाभाविक ही है कि आर्थिक प्रणाली में कुछ रगड़ उत्पन्न हो, जिससे सरकार का उद्देश्य पराजित हो जाये। अप्रत्यक्ष करो के लग जाने से ये रगड़ बहुत कुछ कम हो जाती है। एक तो अप्रत्यक्ष वरों का भुगतान करते समय करदाताओं के मस्तिष्क में यह विरोध की भावना उत्पन्न नहीं होती जो प्रत्यक्ष करो का भुगतान करते समय होती है। इसके दो कारण हो सकते हैं—पहला यह कि करदाता को यह ज्ञान ही नहीं हो पाता कि वह कर का भुगतान कर रहा है, क्योंकि कर वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य के साथ ही मिला रहता है। दूसरा यह कि कर का भुगतान उन्मत्त होता है जब कि उपभोक्ता अपने व्यय में कुछ सतुष्टि भी प्राप्त करता है। उपभोक्ता की प्रत्यक्ष रूप से अपनी आवश्यकताओं में कमी नहीं रहती पड़ती है, जैसा कि प्रत्यक्ष करो में होता है। साथ ही उपभोक्ता अपनी आवश्यकताओं को सतुष्ट करने के साधनों से कर का भुगतान करने के लिये बाध्य होता है, क्योंकि वह यदि कर के भुगतान से वचना चाहे तो उसे आवश्यकताओं की सतुष्टि का त्याग करना होगा, जो कोई भी उपभोक्ता नहीं चाहेगा। उपभोक्ता के हृदय में विरोध करने की भावना इस कारण भी उत्पन्न नहीं होती क्योंकि कर का भुगतान एकदम नहीं करना होता बल्कि धीरे धीरे थोड़ा थोड़ा मात्रा उसको देनी होती है। अन्त में आय का प्रत्यक्ष अनुमान भी नहीं लगाया जाता और इस प्रकार करदाता और सरकार में कोई मतभेद का प्रश्न ही नहीं उठता। इस प्रकार अप्रत्यक्ष कर उन बुराइयों को भी कम करते हैं जो प्रत्यक्ष वरों द्वारा उत्पन्न होती हैं और जिनका वर्णन हम अभी कर चुके हैं। इसीलिए प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष कर दोनों एक दूसरे के पूरक होते हैं।

13 Op cit, Page 163

14 Ibid, Page 163 164

15 Ibid page 165

**अनुपातिक, प्रगतिशील, प्रतिगामी तथा अधोगामी करारोपण**—परा का एक दूसरे प्रकार से चार भागों में बाँटा गया है—अनुपातिक, प्रगतिशील, प्रतिगामी और अधोगामी। यह वर्गीकरण मुख्य रूप से करों की दर और करदाताओं की शक्तिशालि न पाउप्यरिव सम्बन्ध पर आधारित है। अनुपातिक कर वह है जिसकी दर सारे करदाताओं के लिए समान हो जैसा १०० रुपय की आय वाले व्यक्ति पर भी ५% की दर से कर लगाया गया है और १०००० रुपय की आय पर भी वही दर है। इस कर में गुणों का वर्णन करते हुए कुछ लोग कहना है कि कर में एक तो गुण यह है कि यह धन के वितरण को पूर्ववत् रखता है, दूसरे यह सरल बहुत है। इसका हिसाब कोई भी व्यक्ति लगा सकता है। इस सम्बन्ध में जो वी० से ने कहा है कि अनुपातिक कर की परिभाषा करने की आवश्यकता नहीं है, यह साधारण त्रैणशिक नियम (Rule of three) है। परन्तु नेवल सराता पर कर प्रणाली की व्यापकता को बलि नहीं चढ़ाया जा सकता। यह वर व्याप सिद्धांत का वित्तकुल विरुद्ध है। हमारे उदाहरण में १०००० रुपय की आय वाले व्यक्ति का मुद्रा की सीमान्त उपयोगिता अपेक्षाकृत १०० रुपय वाले के बहुत ही कम होगी, इस कारण पहले व्यक्ति पर कर भार कम होगा और दूसरे व्यक्ति पर अधिक। अतः यह कर व्यापपूर्ण नहीं है।

२. **प्रगतिशील कर**—आय बढ़ने के साथ-साथ जब कर की दर भी बढ़ती जाती है, तब ऐसे कर को प्रगतिशील कर कहते हैं। इसके अनुसार विभिन्न आयों को कुछ सामान्य वर्गों में बाँट दिया जाता है और वर्गों के अनुसार कर लगाया जाता है। आय के ऊँची होने के साथ-साथ कर की दर भी बढ़ती जाती है, जैसे ३००० से ५००० रुपये तक दो पैसे प्रति रुपया, ५००० से १०००० रुपये तक ५ पैसे प्रति रुपया, १०००० से २०००० रुपये तक १० पैसे प्रति रुपया इत्यादि। आय को इस प्रकार के विभिन्न भागों में बाँटने और कर लगाने की विधि को प्रतिगामिता (Graduation) और ऐसे कर को प्रतिगामित कर (Graduated Tax) कहते हैं।

पक्ष में—सतार के लगभग सभी देशों ने प्रगतिशील कर को ही उचित और व्यापक माना है। इसके निम्न गुण बताए जाते हैं—

(१) प्रगतिशील कर द्वारा धन का वितरण अधिक समान किया जा सकता है। एक ओर तो समाज के गरीब वर्गों की शक्ति कम हो जाती है और दूसरी ओर निम्न वर्गों को विभिन्न प्रकार की सहायताओं को प्रदान करके उनकी शक्ति को बढ़ाया जाता है। आय पर भी सीमान्त उपयोगिता ह्रास-नियम लागू होता है। जैसे जैसे आय में वृद्धि होती है प्रत्येक अतिरिक्त इकाई से प्राप्त होने वाली उपयोगिता कम होती चली जाती है। इस प्रकार व्यक्तियों की सामान्य मनोवृत्ति तथा दृष्टिकोण यथास्थिर रहने की दशा में एक निम्न व्यक्ति को आय की वृद्धि से अधिक सुख प्राप्त होगी अपेक्षाकृत एक धनी व्यक्ति के। यदि धनी व्यक्ति की आय में से एक इकाई निकालकर निम्न व्यक्ति को दे दी जाये तो धनी



व्यक्ति को हानि वाले नुकसान की तुलना में निर्धन व्यक्ति को प्राप्त होने वाली सन्तुष्टि कहीं अधिक होगी और यदि इसी प्रकार हस्तान्तरण किये जाते रहे तो समाज की कुल सन्तुष्टि में बहुत अधिक वृद्धि होगी। प्रो० मार्शल का भी यही विचार है।

(२) प्रगतिशील कर, कर-दान योग्यता के सिद्धान्त के अनुकूल है। हम ऊपर कह आये हैं कि धनी व्यक्ति को द्रव्य की सीमान्त इकाई की उपयोगिता अपेक्षाकृत एक निर्धन व्यक्ति के बहुत कम होती है। अतः धनी व्यक्ति को निर्धन व्यक्ति की तुलना में कर देने से कम हानि होती है। धनी व्यक्ति कर भुगतान करने के लिए अपनी कम आवश्यक आवश्यकताओं को ही कम करेगा परन्तु निर्धन व्यक्ति को भी अपनी अनिवार्य आवश्यकताओं को कम करना पड़ेगा। इस कारण यह कर उपयोगिता ह्रास नियम पर आधारित है। परन्तु प्रो० पीगू का विचार है कि उपयोगिता ह्रास नियम से केवल इस बात का पता चलता है कि १००० पौंड वाली आय के अन्तिम पौंड की उपयोगिता १०० पौंड वाली आय के अन्तिम पौंड की उपयोगिता से कम है। परन्तु प्रगतिशील कर को व्यावहारिक बनाने के लिये यह जानना आवश्यक है कि १००० पौंड वाली आय के अन्तिम १० पौंड की उपयोगिता १०० पौंड वाली आय के अन्तिम एक पौंड की उपयोगिता से कम है, जो उपयोगिता ह्रास नियम से पता नहीं लगता।

(३) उपर्युक्त दलील के आधार पर ही यह कहा जाता है कि ऐसे कर से समाज को सन्तुष्टि का ह्रास न्यूनतम होगा क्योंकि धनी व्यक्तियों को ऊँचा कर देने पर भी इनकी असन्तुष्टि नहीं होगी जितनी कि निर्धन व्यक्तियों को। अतः निर्धन व्यक्तियों को कर मुक्त कर के और धनी व्यक्तियों पर ऊँचा कर लगाकर समाज के बलिदान को न्यूनतम किया जा सकता है। साथ ही, जैसा पीगू ने कहा है कि बहुत से धनी व्यक्तियों को जो सन्तुष्टि प्राप्त होती है वह इसलिए नहीं कि वे धनी हैं बल्कि इसलिए कि वे दूसरों से अधिक धनी हैं। इसलिए इन सभी धनी व्यक्तियों की आय को एक ही अनुपात में कम कर दिया जाये तो इन लोगों को सन्तुष्टि की कोई विशेष हानि नहीं होगी। वे निर्धन तो पहले की अपेक्षा हो जायेंगे परन्तु वे रहेंगे जतने ही धनी (दूसरों की तुलना में) जितना पहले वे और इस प्रकार इनको सन्तुष्टि की इतनी अधिक क्षति नहीं होगी।

(४) प्रगतिशील कर मितव्ययी होने हैं क्योंकि इनकी एकत्र करने का व्यय अधिक नहीं होता। आय बढ़ने के साथ साथ भी इकट्ठा करने का व्यय पूर्ववत् रहता है। इस कारण यह कर मितव्ययी होते हैं।

(५) प्रो० हॉर्सेन ने प्रगतिशील कर को दूसरे ढंग से उचित बताया है। उन्होंने प्रत्येक व्यक्ति की आय को दो भागों में विभाजित किया है—लाभ की श्रम और वचन का श्रम। पहले श्रम पर कर लगाना हानिकारक होगा क्योंकि ऐसा करने से आय ही समाप्त हो जायेगी। इसलिए सब कर वचन के ऊपर ही लगाने चाहिए। इनके अनुसार जितनी आय कम होगी उतना ही उसमें लाभ श्रम अधिक होगा और

जितनी आय अधिक होगी उतना ही लागत कम होगा और बचत कम अधिक होगा। अतः ऊँची आय पर प्रगतिशील कर लगाना चाहिये क्योंकि उनमें बचत कम अधिक होता है। परन्तु हॉबसन ने यह स्पष्ट नहीं किया कि आय की लागतों का अनुमान किस प्रकार किया जाए और प्रत्येक आय में लागतों का कम अधिक और बचतों का कम या ज्यादा उलटा किस प्रकार मालूम किया जा सकेगा, क्योंकि बिना इससे ज्ञान के करों की दर निर्धारित नहीं की जा सकती।

(६) आयुक्त काल में सरकारों के व्यय दिन प्रति दिन बढ़त जा रहे हैं। प्रगतिशील सिद्धान्त द्वारा धनी व्यक्तियों पर ऊँचे कर लगाकर सरकार अपनी आवश्यकताओं के अनुसार आय बढ़ी सरलता से प्राप्त कर सकती है।

(७) प्रगतिशील कर अधिक लोचपूर्ण होते हैं। सरकार अपनी आवश्यकता के समय केवल धनी व्यक्तियों पर कर की दर को बढ़ा कर आय प्राप्त कर सकती है। अनुपातिक प्रणाली में यह सम्भव नहीं है, क्योंकि उसमें कर की दर बढ़ाने से निर्धन पर ही कर भार अधिक रहता है।

(८) नीति ने प्रगतिशील करों को पूरा रोजगार की दृष्टि से महत्वपूर्ण बताया है। अवसाद काल में यह आवश्यक है कि सरकार अधिक व्यय करे और व्यक्तियों पर कम कर लगाये ताकि स्वयं उनके पास भी कुछ क्रय-शक्ति रहे जिससे वे खर्च करते रहे और मूल्य ऊपर उठने लगे और रोजगार पड़े ही जैसा रहे। यह ध्यान रहे कि केवल कम कर लगाने से ही रोजगार में होने वाले परिवर्तन नहीं स्वयं जायेंगे, क्योंकि धनी व्यक्तियों पर कर भार कम होते ही वह अपने धन को व्यय करने के स्थान पर उसको संचित कर सकते हैं। उपभोग करने की प्रवृत्ति (propensity) वैसे ही कम होती है। इसलिये कर को कम करने का ध्येय ही परोजित हो जायेगा। निम्न व्यक्तियों की उपभोग की प्रवृत्ति अधिक होने से वे अपनी आय का अधिक भाग उपभोग पर ही व्यय करते हैं। अतः यह आवश्यक है कि धनी व्यक्तियों से भारी कर लगा कर धन प्राप्त किया जाय, उसे निर्धनों पर खर्च किया जाय या उनकी आर्थिक सहायता के रूप में दे दिया जाय। समाज में उपभोग को माना पहले की अपेक्षा अधिक होनी और रोजगार बढ़ता जायेगा।

प्रगतिशील कर के विपक्ष में—आज कल प्रगतिशील करारोपण को सर्वमान्यता प्राप्त हो चुकी है परन्तु प्राचीन लेखकों को अवश्य ही इनका विरुद्ध कुछ आपत्तियाँ थीं। हम इन आपत्तियों को आलोचनात्मक अध्ययन निम्न में करेंगे—

(१) कुछ लेखकों ने दो नियम के आधार की ही आलोचना की है। हम ऊपर बता आये हैं कि प्रगतिशील करारोपण निम्न मान्यताओं पर आधारित है— प्रथम, सामान्य रूप से आय की उपयोगिता सभी व्यक्तियों के लिये समान रहती है। दूसरे, आय की प्रत्येक वृद्धि के साथ साथ प्राप्त होने वाली आय की उपयोगिता घटती जाती है और विलास की वस्तुओं पर व्यय अधिक होता जाता है। और तीसरे, विलास की वस्तुओं की अपेक्षा अनिवार्य वस्तुओं पर किया गया व्यय कार्यक्षमता की वृद्धि के लिये अधिक आवश्यक है। परन्तु यह सारी मान्यताएँ भ्रमात्मक बताई

गई है। यह तो हो सकता है कि आय की वृद्धि किसी व्यक्ति विशेष को पटती हुई मात्रा में सतुष्टि प्रदान करे, परन्तु इससे यह निष्कर्ष नहीं निकालना चाहिये कि एक व्यक्ति को प्राप्त होने वाली सीमान्त उपयोगिता दूसरे व्यक्ति की अपेक्षा कम होगी या अधिक। सतुष्टि एक मानसिक स्थिति है, जिसका कोई माप नहीं किया जा सकता। अतः धनी व्यक्तियों से निर्धनों को धन के हस्तान्तरण से यह आवश्यक नहीं कि कुल सतुष्टि में वृद्धि हो ही जाये।<sup>16</sup> परन्तु इन लेखकों की वृत्ति यह है कि इन्होंने यह ध्यान नहीं दिया कि करारोपण में उपयोगिता हास नियम को इस मान्यता पर प्रयोग किया गया है कि मानव व्यवहार समान परिस्थितियों में समान रहता है। इस मान्यता के अपवाद हो सकते हैं परन्तु साधारणतया यह ही देखा गया है कि व्यवहारिक जीवन में यह मान्यता नहीं उतरती है। यही कारण है कि प्रगतिशील कर मसार में सफलतापूर्वक कार्य कर रहे हैं।

(२) कुछ लेखकों का विचार है कि प्रगतिशील करारोपण के कारण बचतें कम होने लगती हैं, पूँजी का प्रवाह देश के बाहर होने लगता है और देश में उत्पादन गिरने लगता है। व्यक्तियों को अधिक उत्पादन करके आय में वृद्धि करने के लिये कोई भी प्रेरणा नहीं मिलती, क्योंकि वे जानते हैं कि जो भी आय उन्हें प्राप्त होगी वह उनके पास नहीं रहेगी और कर के रूप में सरकार को चली जायेगी। परन्तु वास्तविकता यह है कि कर का प्रभाव प्रत्येक वर्ग पर समान नहीं पड़ता। कुछ व्यक्तियों की तो बचाने और कार्य करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव पड़ता है, कुछ पर बिलकुल भी प्रभाव नहीं पड़ता और कुछ को कर द्वारा अधिक बचत करने और कार्य करने के लिये प्रेरणा प्राप्त होती है। व्यक्ति बचाने और कार्य करने के लिये निरुत्साहित उसी समय होता है जबकि कर प्रति तीव्र प्रगतिशील होता है।

(३) कुछ लेखकों का यह विचार है कि प्रगतिशील कर एक प्रकार की चोरी है और ईमानदारी एवं बुद्धिमाना को सजा दी जाती है। वे लोग जो अपव्ययी हैं और बेकार हैं वे कर भुक्त रहते हैं, दूसरी ओर जो मेहनत और ईमानदारी से कार्य करते हैं, फिजूलखर्ची न करके बचत करते हैं और इस प्रकार समाज की सेवा करते हैं उन्हें सबसे अधिक कर भार सहन करना पड़ता है। भिल तो इस कर को अति अन्यायपूर्ण समझते थे और करों की प्रगतिशीलता उनके लिये प्रगतिशील चोरी थी।<sup>17</sup> यह आलोचना अधिक महत्वपूर्ण नहीं है, क्योंकि किसी भी कर को चोरी या ठकती कहना बुद्धिमानी नहीं। सरकार का कोई स्वयं का हित नहीं होता। वह सारे समाज के लिये ही धन का पुनर्वितरण करती है। इसके अतिरिक्त सारा धन मेहनत के कारण ही जमा नहीं होता। सरकार की ओर से जो सुविधाएँ प्राप्त होती हैं वह भी धनी व्यक्तियों को धन एकत्रित एवं सुरक्षित रखने में सहायता करती है।

(४) कुछ लेखकों का विश्वास है कि प्रगतिशील करों की दर निर्धारण में

16. Lionel Robbins *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* Page 141.

17. Stamp, *Fundamental Principles of Taxation* Pages 38 39

मनमाने दगो से काम लिया जाता है। प्रगतिशीलता का क्या आधार होना चाहिए ? इसका कोई निश्चित भाषण तो है नहीं, इसी कारण अन्वय होना की गुंजाइश भी बहुत है। इस सम्बन्ध में बहुधा मैकल्लो (Mc Culloch) के बयान को दोहराया जाता है कि "जब आप साधारण सिद्धान्त (प्रगतिशीलता) को छोड़ देते हैं तो आप समझ में बिना पतवार और कुन्तनमाने होते हैं, और कोई भी माना अन्वय की नहीं होगी, जो आप न उर सकें।" परन्तु प्रश्न यह है कि वरारोपण में दग के निर्धारण में मनमाने काम किस स्थान पर नहीं होता ? हर वर में ही यह दोष निवाला जा सकता है क्योंकि दगों के निर्धारण के लिये कोई प्रमपीकृत (Standard) माप तो अभी तक निश्चित नहीं किया गया है। दगों के अन्वय की बातें भी बड़ी विविध और हास्पद हैं। इन व्यक्ति के साथ अन्वय करने में किसी दूसरे के साथ अन्वय अवश्य ही होगा। अन्वय और अन्वय की बातें व्यक्ति के दृष्टि से रहती हैं। इनके प्रतिरिक्त सामाजिक लाभ अधिकतम वरों में कुछ लम्बा के साथ अन्वय होना कोई बुरी बात नहीं है।

(५) कुछ लम्बा को दग वर को व्यवहारिक ही नहीं मानते हैं। मैकल्लो का कहना है कि, यदि इस प्रकार हम सारे बाव विवाद का परिणाम निवाले, तो हम देखते हैं कि, जबकि प्रगतिशीलता को हम एक सिद्धान्त के रूप में किसी सीमा तक उचित कह सकते हैं और उचित की योग्यता के अनुसार कर नीति को बनाने की सैद्धान्तिक बात का गहन कह सकते हैं, यह बात निश्चय करती प्रति प्रति होती है, कि जिस सीमा तक और जिस दृष्टि से इस सिद्धान्त को व्यवहार में कार्यान्वित किया जाये।

**डिमाकों के विचार—**डिमाकों के अनुसार करो में प्रगतिशीलता, आर्थिक कारणों से नहीं बल्कि राजनीतिक कारणों से स्थापित की जाती है। उनसे अनुसार अनुपातिक और प्रगतिशीलता का सम्बन्धी विवेचना वस्तुगत (Objective) और भावात्मक (Subjective) दृष्टिकोणों से नहीं की जा सकती है।<sup>26</sup> डिमाकों का विचार है कि हर वह भुगतान है जो कोई व्यक्ति राजकीय सेवाओं का उपयोग करने के बदले में करता है। हर व्यक्ति राजकीय सेवाओं का उपयोग अपनी आय के अनुपात में करता है। जिस प्रकार व्यक्तिगत मूल्य निर्धारण में होता है कि जो व्यक्ति जिसकी वस्तुओं के लिए उतना ही मूल्य दे, उसी प्रकार यहाँ पर भी यह होना चाहिये कि जो व्यक्ति जिसकी आय कमाता है उतना ही कर दे। अर्थात् वरारोपण प्रगतिशील होना चाहिये परन्तु क्योंकि राज्य एक एकाधिकारी की स्थिति में होता है इसलिए वह प्रत्येक व्यक्ति से मिलने वाले मूल्य अपनी सेवाओं का ले सकता है। अतः राज्य धनी व्यक्तियों से अधिक मूल्य और निर्धन व्यक्तियों से कम मूल्य ले सकता है। 'इसलिये अनुपातिक वरारोपण का आधार न तो उसका वस्तुगत महत्व (objective value) है और न आर्थिक समानता ही।'

ठीक इसी प्रकार डिमाकों प्रगतिशीलता को विवेचना करता है। वह

उन लेखकों ने सहमत नहीं है जो बलिदान सिद्धान्त को प्रगतिशील करारोपण का आधार मानते हैं। उसके अनुसार विभिन्न व्यक्तियों की संतुष्टि या बलिदानों की तुलना नहीं की जा सकती। उसका मत है कि आय की वृद्धि के साथ आय-प्राप्ति की लागत में भी वृद्धि होती जाती है, इस कारण यह आवश्यक नहीं कि एक धनी व्यक्ति की कुल संतुष्टि एक निर्धन व्यक्ति की अपेक्षा अधिक हो। केवल यही नहीं, कि रोमान्ता उपयोगिता कम होने के साथ-साथ राजकीय सेवाओं की उपयोगिता भी कम होती जाती है। इसलिये रोमान्ता उपयोगिता ह्रास नियम और बलिदान का भावात्मक सिद्धान्त प्रगतिशील करारोपण के उचित आधार नहीं हैं।

डिमाकों के विचार में इन दोनों प्रकार के करों की विवेचना राजनैतिक आधार पर होनी चाहिये।<sup>19</sup> फ्रांस की क्रांति से पहले विपरीत अनुपातिक करारोपण था, जिसके अनुसार उन वर्गों पर कोई कर न था जो प्रबल थे या कर भार केवल कृषक और औद्योगिक धनी व्यक्तियों पर ही था। इसके बाद, तृतीय राज्य (third estate) में अनुपातिक कर उन सिद्धान्तों के अनुकूल बनाया गया जिनका प्रचार क्रांति में किया गया था। अन्त में प्रजातन्त्र स्थापित हो जाने से अब प्रगतिशील कर का पतन भारी हो गया।

• • • प्रो० मार्को ने अपने विचार प्रस्तुत करते समय प्रगतिशील करों के राजनैतिक इतिहास का विश्लेषण किया है। उनका दृष्टिकोण आर्थिक के स्थान पर ऐतिहासिक है। उनके विचारों को सिद्धान्त कदापि भी नहीं कहा जा सकता। इसके अतिरिक्त, जैसा कि हम पीछे देख चुके हैं कि मार्को करारोपण को तथा व्यय को केवल, राज्य और नागरिकों के बीच एक विनिमय सम्बन्ध के रूप में देखता है, जो विचार व्यापारिक जीवन के अनुकूल नहीं है। स्पष्ट ही है कि जिस विचार का आधार ही उचित नहीं है विचार स्वयं ही अनुचित होगा। इसलिये डिमाकों के विचारों का हम समर्थन करने में असमर्थ हैं।

✓ प्रतिगामी कर—यह कर प्रगतिशील कर का ठीक विपरीत है। इनके अनुसार अधिक आय वाले व्यक्तियों पर कर की दर कम होती है और कम आय वालों पर अधिक। यद्यपि यह कर अनुचित और अन्यायपूर्ण होते हैं, फिर भी आधुनिक समय में इतनी प्रयोग करना ही पड़ता है। एक तो राज्य को अपना व्यय पूरा करने के कारण इन करों का सहारा लेना ही होता है, दूसरे यह कर जान बूझकर नहीं लगाया जाता बल्कि करदाताओं द्वारा इसका भार दूसरों पर टल जाने के कारण यह कर ऐसे हो जाते हैं। आधुनिक समय में इन करों का कोई विशेष महत्व नहीं है। क्योंकि एक तो इन में न्यायशीलता नहीं है, दूसरे यह मितव्ययी नहीं है और उत्पादन भी नहीं है।

अधोगामी कर—इन प्रकार का कर आय के बढ़ने के साथ-साथ बढ़ता है परन्तु कर की दर कम होती जाती है। एक निश्चित सीमा तक प्रगतिशील रहता

है उसके बाद अनुपातिक हो जाता है। इन चारों करो को निम्न तालिका द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है :—

प्राप्त	अनुपातिक		प्रगतिशील		प्रतिगामी		संयोगात्मी	
	दर	धनराशि	दर	धनराशि	दर	धनराशि	दर	धनराशि
२०,०००	५%	१५००	५%	१,५००	५%	१,५००	५%	१,५००
५०,०००	५%	२५००	७%	३,५००	४%	२,०००	६%	३,०००
१००,०००	५%	५०००	१०%	१०,०००	१३%	१३,५००	६%	६,०००

# करारोपण में न्याय की समस्या

(Problem of Justice in Taxation)

## प्राक्कथन—

हमने पिछले अध्याय में करारोपण के सिद्धान्तों का अध्ययन किया था। समानता सिद्धान्त के अतिरिक्त बाकी जितने भी सिद्धान्तों की विवेचना की है, प्रबन्ध सम्बन्धी सिद्धान्त है। समानता का सिद्धान्त करारोपण का नैतिक सिद्धान्त है परन्तु कठिनाई यह है, कि इस सिद्धान्त को व्यवहार में किम प्रकार लागू किया जाये, अर्थात् कर प्रणाली को न्यायसंगत किस प्रकार बनाया जाय ? किसी भी कर प्रणाली को न्याय संगत होने के लिये यह आवश्यक है कि करारोपण का भार उन व्यक्तियों पर पड़े जो उसे सहन कर सकें। दूसरे शब्दों में, प्रत्येक व्यक्ति पर कर उसकी आर्थिक दशा के अनुसार लगाया जाय। परन्तु आर्थिक दशा या कर दान योग्यता का क्या माप होना चाहिये ? इस सम्बन्ध में अनेक सिद्धान्त प्रतिपादित किये गए हैं। निम्न में हम कुछ महत्वपूर्ण सिद्धान्तों की विवेचना करेंगे।

**वित्तीय सिद्धान्त (Financial Theory)**—प्राचीन लेखकों और राजस्व सम्बन्धी विशेषज्ञों का मत था कि करारोपण का परम कर्तव्य आय प्राप्त करना होना चाहिये। इस सिद्धान्त के प्रतिपादकों का कहना था कि कर इस प्रकार लगाया जाये कि जनता उसका विरोध कम से कम करे और राजकीय खजाने को अधिक से अधिक आय प्राप्त हो। फ्रान्सीसी वित्तमन्त्री कालवर्ट ने अनुसार "वस्तु को इस प्रकार नोचो कि वह कम से कम विरोध के साथ चिन्मये" इन लोगों के अनुसार करारोपण का उद्देश्य यह देखना नहीं है कि कर भार का वितरण किस प्रकार हो रहा है, बल्कि केवल अधिक से अधिक आय प्राप्त करना है। परन्तु यह उद्देश्य या तो केवल ऐकिक शासन में या विदेशी शासन में पूरा होना सम्भव है। प्रजा-साम्प्रदायिक शासन में सरकार का कभी भी यह दृष्टिकोण नहीं होना चाहिए। इस दृष्टिकोण से तो समाज का बहुत अहित होगा, क्योंकि कर भार मुख्यतः उन निर्धन और निःसहाय व्यक्तियों पर पड़ेगा, जिनमें विरोध करने की शक्ति बहुत कम होती है। आधुनिक सरकारें प्रजातन्त्रीय सिद्धान्तों पर आधारित हैं और वह न्याय तथा समाज कल्याण की ओर पूरा ध्यान देती हैं और करारोपण में वित्तीय

सिद्धान्त वा पालन नहीं करनी। यही कारण है कि आज इस सिद्धान्त वा कोई भी व्यवहारिक महत्व नहीं है।

**लाभ सिद्धान्त (Benefit Theory)**—इस सिद्धान्त के प्रतिपादकों के अनुसार कर की दर एवं राशि उन लाभ के अनुसार होनी चाहिये, जो कि प्रत्येक नागरिक को राज्य की सहायता में प्राप्त होता है। राजकीय सेवाओं से जिन व्यक्ति को जितना लाभ प्राप्त होता है उसको उसी अनुपात में राज्य के खर्चों को पूरा करने के लिये कर देना चाहिये। राज्य की कुछ सेवाएँ ऐसी होती हैं जिनसे, कुछ व्यक्तियों को विशेष लाभ प्राप्त होते हैं और कुछ सेवाओं से सम्पूर्ण समाज को समान लाभ प्राप्त होता है। कॉन (Cobb) ने इस मोटे सिद्धान्त के आधार पर राजकीय व्यय का वर्गीकरण किया है। परन्तु इस सिद्धान्त में भी प्रत्येक दोष है। प्रथम यह कैसे निश्चित किया जाय कि प्रत्येक व्यक्ति को कितना लाभ प्राप्त होता है? विविध रूप से उन सेवाओं से सम्बन्ध में जहाँ समान को सामान्य लाभ प्राप्त होता है, क्योंकि समाज को प्राप्त होने वाले कुल लाभ और किसी व्यक्ति विशेष के लाभ में बराबर अनुपात है वह निश्चित किया ही नहीं जा सकता। गतिगर्जन के अनुसार सरकार कोई भी काम किसी व्यक्ति विशेष के लाभ के लिये नहीं करती बल्कि व्यक्ति को समाज का एक भाग लेकर करती है। 'इस प्रकार जिससे लाभ सामान्य लाभ से विलीन हो जाता है।' इसके अतिरिक्त राज्य की कुछ सेवाएँ ऐसी होती हैं जिनसे प्राप्त लाभों का मापना ही नहीं हो पाता है। जैसे सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी शैक्षणिक सहायता। परन्तु इन सेवाओं का मूल्य लेना एक भ्रमक होगा।

**सेवा की लागत का सिद्धान्त (Cost of Service Theory)**—उपर्युक्त सिद्धान्तों की भांति यह सिद्धान्त भी व्यक्तिवादी विचारों पर आधारित है। इस सिद्धान्त के अनुसार राज्य जो सेवाएँ नागरिकों के लिये प्रदान करता है उनकी वास्तविक लागत के अनुसार कर की दर निश्चित होनी चाहिए। ऊपर में देखने में तो यह सिद्धान्त बड़ा उचित जान पड़ता है, परन्तु इसका व्यवहारिक महत्व कुछ भी नहीं है। यह अत्यन्त है कि जब राज्य कुछ विशेष सेवाएँ करता है तब इस सिद्धान्त का उपयोग किया जा सकता है जैसे डाक महसूल निश्चित करने में, रेलों का निरामा निश्चित करने में, इस सिद्धान्त का पालन किया जा सकता है परन्तु अधिकांश बरों में इस सिद्धान्त से काम नहीं लिया जा सकता है। यह भी लाभ सिद्धान्त ही की भाँति है। अब सभी नागरिकों के लिए समान रूप से एक साथ सेवा नहीं जाती है तब यह निश्चित करना गड़बड़ होता है कि कि व्यक्ति को कितनी मात्रा प्राप्त हुई और उनकी लागत कितनी हुई। आवश्यक प्राधुनिक सरकारें अधिकतर ऐसी सेवाएँ प्रदान करती हैं जिनसे निधनों को अधिक लाभ होता है जैसे निःशुल्क दूध वितरण, शिक्षा, सामाजिक सुरक्षा इत्यादि। यदि यह सिद्धान्त लागू किया जाये



तो इन व्यक्तियों को न केवल प्राप्त की हुई वस्तु का मूल्य ही चुकाना होगा, या प्राप्त की हुई धनराशि चुकानी होगी, वरन् उनकी व्यवस्था करने में जो व्यय हुआ है उसका भी भुगतान करना होगा।<sup>3</sup> इस प्रकार लाभ सिद्धान्त की भांति यह सिद्धान्त भी अव्यवहारिक है।

**डिमाकों का आय सिद्धान्त<sup>4</sup> (De Marco's Income Theory)**—डिमाकों ने अपना आय सिद्धान्त प्रस्तुत किया है, जो लाभ सिद्धान्त का ही एक दूसरा रूप है। यह तो पिछले अध्यायो में बता ही चुके हैं कि मार्को के अनुसार नागरिकों और राज्य में एक विनिमय सम्बन्ध रहता है—राज्य सामान्य सार्वजनिक सेवाओं का उत्पादक है और नागरिक इन सेवाओं के श्रेता एवं उपभोक्ता हैं। नागरिक इन सेवाओं का उपभोग अपनी-अपनी आय के अनुपात में करते हैं। उसके अनुसार राज्य की सेवाओं से निजी व्यक्तियों द्वारा वस्तुओं के उत्पादन में सहायता मिलती है। साथ ही ये सेवाएँ इन वस्तुओं के उपभोग को सम्भव करने के लिए भी आवश्यक होती हैं। ये सेवाएँ सभी व्यक्तियों को लाभ पहुँचाती हैं—प्रत्यक्ष रूप से, वस्तुओं की उत्पत्ति में सहायता करके और अप्रत्यक्ष रूप से, राज्य सहायता द्वारा उत्पादित वस्तुओं के उपभोग द्वारा। इसलिए जितनी अधिक आय किसी व्यक्ति की है उतना ही अधिक कर उसे देना चाहिए, क्योंकि उतनी ही अधिक राजकीय सेवाएँ उसने प्राप्त की हैं। एक तो आय के उत्पादन में राज्य ने उसे सहायता दी है और दूसरे उस आय के उपभोग में उसे राज्य सहायता प्रदान करेगा। इस प्रकार करारोपण प्रत्येक व्यक्ति की आय के अनुपात में होना चाहिए।

यदि देखा जाय तो डिमाकों का स्पष्टतः मकैत प्रगतिशील आय कर की ओर है, परन्तु उनके सिद्धान्त को इसी कारण स्वीकार नहीं किया गया है,<sup>5</sup> क्योंकि उन्होंने बहुत अधिक बल इस बात पर दिया है कि प्रत्येक व्यक्ति राज्य की सेवाएँ अपनी आय के अनुपात में प्राप्त करता है। उनके सिद्धान्त का यही पहलू उचित नहीं है, और इसी कारण यह करारोपण का आधार नहीं बनाया जा सकता। कल्याणकारी राज्य का विचार तो इसके बिलकुल ही विपरीत है। क्योंकि इन्होंने भी राज्य द्वारा प्रस्तुत की गई सेवाओं के लाभ की चर्चा की है, इसलिए, यह सिद्धान्त भी लाभ सिद्धान्त की ही भांति है।

**कर दान योग्यता सिद्धान्त (Ability to Pay Theory)**—इस सिद्धान्त का पर्थ हम एडम स्मिथ के करारोपण सम्बन्धी नियमों का वर्णन करते समय कर चुके हैं। इस सिद्धान्त के अनुसार कर भार, व्यक्तियों पर उनकी करदान योग्यता के अनुसार होना चाहिए। यह सिद्धान्त बहुत ही उचित और न्यायमूलक है परन्तु इसको व्यवहार में लाना इतना सरल नहीं है। पहली कठिनाई तो यह है कि करदान योग्यता कैसे तथा किस आधार पर निर्दिष्ट की जाए और दूसरी कठिनाई यह है

3 Cf. Dalton, Public Finance Page 62.

4 Cf. First Principles of Public Finance Pp. 114-117.

5 Cf. Saxena and Mathur Public Economics Vol. II P. 61.

कि करदान योग्यता किस प्रकार मापी जाए ? व्यक्ति विशेष की करदान योग्यता जानने के लिए उचित आधार की खोज करने के लिए हमें दो दृष्टिकोणों से समस्या का अध्ययन करना होगा। एक तो भावात्मक (Subjectively) और दूसरा वस्तुगत (Objectively)। प्रथम दृष्टिकोण में हम करदाता विशेष का निजी दृष्टिकोण लेंगे और दूसरे में बाह्य पदार्थों की दृष्टि से अध्ययन करेंगे।

**भावात्मक दृष्टिकोण (Subjective Approach)**—यदि हम करदाता की वास्तविक दृष्टि से कर भुगतान करने की समस्या पर विचार करें तो हमको कर भुगतान करने में छुट्टे हुए त्याग और वतिदान की दृष्टि में रुखना होगा। अर्थात् करदाता पर किन्ना भार पड़ता है ? यह ज्ञात करना होगा। इस अध्ययन में हमें करदाता की मानसिक स्थिति का अध्ययन करना होगा। स्पष्ट ही है कि यह विधि कितनी कठिन है क्योंकि करदाता कर का विचार भार महसूस करता है, यह एक मानसिक श्रिया है। यह जानना असम्भव कठिन है कि किसी व्यक्ति के मस्तिष्क में क्या विचार उठ रहे हैं या कितना कष्ट हो रहा है या कितनी असन्तुष्टता हो रही है ? ये सभी मानसिक दशाएँ हैं और इनका निश्चित माप नहीं हो सकता। यह भी सम्भव नहीं कि विभिन्न व्यक्तियों की मानसिक दशाओं का तुलनात्मक अध्ययन किया जा सके। इस निष्ठान्त को कार्यरूप प्रदान करने के लिए यह मान लिया जाता है कि एक ही वर्ग में रहते जाने वाले व्यक्तियों पर कर का समान समान प्रभाव पड़ता है। प्रो० पीगू ने कहा है कि "जैविक के साधारण कारणों से, जबकि यह मानते हुए कि व्यक्तियों ने स्वमान और प्रकृति में भिन्नता होती है, जातीय भिन्नताएँ, आदर्श, प्रतिभा आदि की भिन्नताएँ होती हैं, हम सब ही यह मान लेते हैं कि प्रत्येकसे एक से ही व्यक्तियों के समूह पर समान परिस्थितियों का समान समान मानसिक प्रभाव पड़ेगा।" यह ध्यान रहे कि यदि करारोपण पूर्णतः इसी सिद्धान्त पर आधारित होगा तो वह करो के अच्छे और बुरे परिणामों की ओर कोई भी ध्यान नहीं देगा। जैसे, मादक पद्यों पर कर से व्यक्तियों की अधिक त्याग करना होगा, इसलिए त्याग की दृष्टि से तो यह कर बुरा है, परन्तु जहाँ तक ये इन वस्तुओं के उपयोग को निरस्तार्हित करेगा, यह अच्छा है। वास्तव में ऐसे करो के सम्बन्ध में, करो के अच्छे परिणामों की ओर अधिक ध्यान देना चाहिए, अपेक्षाकृत त्याग के। प्रो० पीगू का भी यही विचार है। भावात्मक दृष्टिकोण से करारोपण के विभिन्न आधार बताये गए हैं—समान त्याग, समानप्राप्तिक त्याग और न्यूनतम त्याग।

**समान त्याग का सिद्धान्त (Principle of Equal Sacrifice)**—इस सिद्धान्त के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति ने लिए त्याग की मात्रा समान होनी चाहिए तभी करारोपण न्यायसंगत हो सकता है। जिस ने करारोपण में समानता या अर्थ बताया है उसने लिखा है कि "राजनीति ने एक सिद्धान्त के रूप में करारोपण की समानता का अर्थ है कि सरकार के व्यय में प्रत्येक व्यक्ति का भाग इस प्रकार निर्धारित करना ताकि उसे अपने भाग से, न तो अधिक और न कम हो अनुविधायक अनुभव हो, अपेक्षाकृत

उत्तरे जो कि हर व्यक्ति को अपने-अपने भाग से अनुभव होगी।" सक्षेप में इसका अभिप्राय समानुपातिक करारोपण से है। इसकी अच्छाइयों और बुराइयों का अध्ययन हम पिछले अध्याय में कर ही चुके हैं।

**समानुपातिक त्याग का सिद्धान्त (Principle of Proportional Sacrifice)**—इस सिद्धान्त के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को अपनी-अपनी आर्थिक शक्ति के अनुपात में कर देना चाहिए। जिन व्यक्तियों में अधिक त्याग करने की शक्ति है वे अधिक धनराशि कर के रूप में दें, जिनमें तुलनात्मक कम शक्ति है वे कम धनराशि दें और जिनमें बिल्कुल नहीं है वे कर मुक्त रहे। इस सिद्धान्त के अनुसार करारोपण न्यायसंगत होने के लिए प्रगतिशील होना चाहिए। इसके लाभ तथा हानियों की भी विवेचना हम पिछले अध्याय में कर चुके हैं।

**न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त (Principle of Minimum Sacrifice)**—यह सिद्धान्त कर भार की समस्या का अध्ययन व्यक्तियों को सामूहिक रूप में लेकर करता है न कि व्यक्तिगत रूप में। इसके अनुसार सम्पूर्ण समाज पर कम से कम कर भार होना चाहिए। इसके मुख्य प्रतिपादक ऐजवर्थ (Edgeworth) और कार्वर (Carver) थे। ऐजवर्थ इस सिद्धान्त को करारोपण का सर्वश्रेष्ठ सिद्धान्त मानते थे। यह अधिकतम सामाजिक लाभ के सिद्धान्त पर आधारित है। इसके अनुसार प्रत्येक करदाता का सीमान्त त्याग बराबर होना चाहिए अर्थात् कर इस प्रकार लगाया जाये कि प्रत्येक करदाता की भुद्धा की अन्तिम इकाई देने से समान त्याग का अनुभव हो। यह सिद्धान्त सम-सीमान्त त्याग सिद्धान्त भी कहलाता है। यह सिद्धान्त सीमान्त उपयोगिता ह्रास नियम पर आधारित है, जिसके अनुसार आय बढ़ने के साथ उसकी उपयोगिता कम होती जाती है। इस कारण यदि बड़ी-बड़ी आय वाले व्यक्तियों की अन्तिम इकाईयाँ कर के रूप में ले ली जाएँ तो करदाता को कोई विशेष त्याग नहीं करना पड़ेगा। साथ ही ग़रब आय वालों को कर मुक्त कर दिया जाय। सरकार को, इस प्रकार, हर व्यक्ति पर कर नहीं लगाना चाहिये, केवल बड़ी बड़ी आय पर उम समय तक कर लगाते जाना चाहिए, जब तक कि सरकार की आवश्यकता पूरी न हो जाये। यह सच ही है कि अनिवार्य आवश्यकताओं का घनी और निर्यत व्यक्तियों के लिए समान महत्त्व होता है और दोनों ही वर्ग उनकी पूर्ति पहले करते हैं, परन्तु क्या यह सच नहीं कि एक निश्चित सीमा के बाद धनी व्यक्तियों की आय का अधिकांश भाग बिनास सम्बन्धी वस्तुओं पर खर्च होता है? इस कारण बढ़ती हुई आय के साथ साथ अधिक कर देने में करदाता को कम त्याग करना पड़ता है। अतः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि ऊँची आयों पर कर लगा कर समान स्तर पर ले आया जाये और इस प्रकार प्राप्त धन को निर्धन व्यक्तियों की आय को उभार उठाने के लिए खर्च किया जाय ताकि समाज में सब व्यक्तियों की आय लगभग समान हो जाये। परन्तु इस प्रकार की विधि को व्यवहार में लाना सरल नहीं है। पीगू भी इस विचार से सहमत है, यद्यपि वह इस

को करारोपण का अन्तिम सिद्धान्त मानने हैं।

यह ध्यान रहे कि त्याग सिद्धान्त में केवल वर्तमान त्यागों की ओर ही ध्यान दिया गया है। इसके भावी परिणामों की ओर तनिक भी ध्यान नहीं दिया गया है। ये सिद्धान्त सीधे प्रगतिशील करारोपण को महत्त्व प्रदान करते हैं, परन्तु इस प्रकार के करारोपण से बहुत निरुत्सहित होती हैं। पूँजी का एकत्रीकरण भी कम होगा और धन में देश में उत्पादन और रोजगार का स्तर भी अपेक्षाकृत गिर जायेगा। परिणामस्वरूप घनी व्यक्तिगतता की ओर भी अधिक त्याग करना पड़ेगा। केवल यही नहीं बेरोजगारी की स्थिति में निर्धन व्यक्तियों के त्यागों की माप भी घटेगी। अतः कुल त्याग की माप अवश्य में वर्तमान की अपेक्षा अधिक हो जायेगी और समाज का कल्याण भी अधिकतम होने के स्थान पर न्यूनतम हो जाएगा। सरकार का उद्देश्य ही इस प्रकार पराजित हो जाएगा। परन्तु यह सब विचार करने से पहले यह कठिनाई भी दूर करनी होगी कि इन त्यागों का माप कैसे किया जाए? आभासिक दृष्टि से तो यह कठिनाई दूर नहीं होती इसलिए अर्थशास्त्रियों ने वस्तुगत दृष्टिकोण को अधिक उपयुक्त बताया है।

**वस्तुगत दृष्टिकोण (Objective approach)**—प्रभी तर हमने करदाता के भाव एवं भावनाओं को दृष्टि में रखते हुए कर भार व उचित बदवारे की ओर ध्यान दिया था, परन्तु हम को अनेक कठिनाइयों के कारण यह दृष्टिकोण व्यवहारिक नहीं लगा। कुछ अर्थशास्त्रियों ने, विशेषकर अमेरिका में, करदान योग्यता का उचित आधार निश्चय करने के लिए वस्तुगत दृष्टिकोण अपनाया है। इस दृष्टिकोण से अध्ययन करने में वे मनुष्य की भावनाओं एवं त्यागों की ओर ध्यान नहीं देते बल्कि मनुष्य की करदान क्षमता उनकी वास्तविक बातों से पता लगाते हैं। इन्होंने करदान योग्यता के स्थान पर करदान सामर्थ्य (faculty) शब्दों का प्रयोग किया है। इन लेखकों के अनुसार मनुष्य की करदान सामर्थ्य तीन बातों से जानी जा सकती है—

(अ) मनुष्य का उपभोग स्तर (ब) संपत्ति और (स) आय।

(अ) कुछ लेखकों के अनुसार उपभोग स्तर या व्यय को करदान सामर्थ्य का अच्छा प्रमाण विचार किया गया है। इन लोगों का मत है कि जिस व्यक्ति का उपभोग स्तर ऊँचा है अर्थात् जो अधिक व्यय करे उसको अधिक कर देना चाहिये। स्पष्ट ही है कि उपभोग को आधार मान कर हम करारोपण को व्यापकगुण नहीं देना सकते। एक व्यक्ति जो विरक्त अकेला है दो सौ रुपये महावार कमा रहा है, परन्तु उसका उपभोग पर व्यय केवल सौ रुपये है। दूसरा व्यक्ति भी दो सौ रुपये कमा रहा है, उसे बुद्धि के छ सवयों का पट पहनना पड़ता है और उसका महापारी व्यय दो सौ रुपये से अधिक है। सोचिये किस की करदान सामर्थ्य अधिक है—पहले की या दूसरे की? यदि उपभोग को स्तर मानते हैं तो तो दूसरे व्यक्ति को अधिक कर देना चाहिये, परन्तु वास्तव में पहले व्यक्ति को अधिक कर देना चाहिये। उपभोग को आधार मानने में यही त्रुटियाँ होंगी। वैसे भी उपभोग को आधार

मानने के बहुत बुरे परिणाम होंगे। उपभोग अनुसार कर लगाने से व्यक्तियों की संपत्ति उपभोग कम करना पड़ेगा, जिसका प्रभाव यह होगा कि व्यक्तियों की कार्य-क्षमता कम होने लगेगी और देश के उत्पादन पर अन्त में बुरा प्रभाव पड़ेगा। इसे न्यायसंगत नहीं कह सकते।

(ब) सम्पत्ति को, कुछ खेसकी ने कर-दान सामर्थ्य का अधिक अच्छा आधार बताया है। सम्पत्ति के आधार पर किसी व्यक्ति की कर-दान सामर्थ्य सुरन्त ही पता लग सकती है। जिस व्यक्ति के पास अधिक सम्पत्ति है उसमें अधिक कर-दान सामर्थ्य है। परन्तु वास्तव में सम्पत्ति को भी उचित आधार नहीं मान सकते क्योंकि, समाज में कुछ व्यक्ति ऐसे होते हैं जिनकी आय बहुत अधिक होती हुये भी वे अपने पास नकदी रखना अधिक पसंद करते हैं अपेक्षाकृत सम्पत्ति के, या जिन्हें सम्पत्ति एकत्रित करने की अपेक्षा ऊँचा जीवन स्तर रखना अधिक रुचिकर होता है। यदि सम्पत्ति के अनुसार कर लगाते हैं तब ऐसे व्यक्तियों पर कोई भी कर नहीं लगाया जा सकता। इसके अतिरिक्त सम्पत्ति का वास्तविक मूल्य भी माँकना सम्भव नहीं है। फिर यह भी सम्भव है कि सम्पत्ति के आधार पर व्यक्ति की कर-दान सामर्थ्य का अनुचित अनुमान भी नग्न सकता है। उदाहरणार्थ, यदि किसी व्यक्ति के १० मकान हैं, जिसका माहवारी किराया १०० रुपये है, दूसरे व्यक्ति के पास केवल एक मकान है जिसका किराया १५० रुपये है। सम्पत्ति के आधार पर पहले व्यक्ति की अधिक कर-दान सामर्थ्य है और दूसरे की कम जब कि वास्तव में दूसरे व्यक्ति को अधिक कर देना चाहिये क्योंकि उसको सम्पत्ति से अधिक आय प्राप्त होती है। अन्त में इस प्रकार के आधार का एक परिणाम यह भी हो सकता है कि एक ओर तो करारोपण अन्यायपूर्ण हो जाये और दूसरी ओर व्यक्ति देश में सम्पत्ति एकत्रित करने के लिये हतोत्साहित हो। इस कारण यह आधार भी न्यायसंगत नहीं है।

(स) अन्त में आय को कर-दान सामर्थ्य का उचित आधार माना गया। आजकल करारोपण का यही आधार है। ऊँची आय वाले व्यक्तियों पर अधिक कर लगाया जाता है और नीची आय वाले पर या तो कर लगता ही नहीं और यदि कर लगता भी है तो बहुत कम। परन्तु मौद्रिक आय (money income) भी कर-दान सामर्थ्य का सर्वोत्तम प्रमाण नहीं कहा जा सकता। दो व्यक्तियों की मौद्रिक आय बराबर होती हुये भी, कर-दान सामर्थ्य अलग अलग हो सकती है। एक के दायित्व दूसरे की अपेक्षा अधिक हो सकते हैं। एक को छोटे कुटुम्ब का ज्ञ कि दूसरे को एक बड़े कुटुम्ब का भार सहन करना पड़ रहा हो। अतः क्या इन दोनों व्यक्तियों पर एक ही दर से कर लगाना ठीक होगा? यदापि भी नहीं। इसी प्रकार एक व्यक्ति को आय उसको उत्तराधिकार में प्राप्त सम्पत्ति में प्राप्त हो रही हो, जब कि दूसरे व्यक्ति को अपने प्रयत्नों से आय प्राप्त करनी पड़ रही हो। दोनों व्यक्तियों पर भी कर की दर समान नहीं हो सकती है। इन्हीं कठिनाइयों को देखते हुये लार्ड स्टाम्न ने बताया है कि सामर्थ्य या योग्यता का उचित प्रमाण जानने के लिये व्यक्तियों की मौद्रिक आयों के अतिरिक्त हमें निम्न बातों पर भी विचार करना चाहिये —

(अ) आयकर उसी समय तुम्हारा जाये जबकि आयकर्ता को आय प्राप्त हो रही है। यदि ऐसा नहीं होता तो करदाता को बहुत कष्ट होगा। सब ही देशों में साधारणतः आयकर के सम्बन्ध में यह बात प्रचलित है कि पिछले वर्ष की आय पर अगले वर्ष में कर लिया जाता है। अब यदि इसी वर्ष करदाता को घाटा हो गया है तो उसकी भुगतान करने की शक्ति कम हो जाने से, पिछले वर्ष का भुगतान करने में बहुत कठिनाई होगी। वही वही तो यह भी देखा गया है कि कर की रानि जागा करोड़ों की सरमा में होने के कारण, पिछले कर का भुगतान करने के लिये व्यक्तियों का दिवालिया तब निश्चय जाता है। इसलिये यह आवश्यक है कि कर आय प्राप्ति के समय ही वसूल कर लिया जाये।

(ब) चाय का वास्तविक अनुमान लगाने के लिये यह आवश्यक है कि स्थायी पूँजी से जो पिमावट उन चाय के प्राप्त करने के सम्बन्ध में होती है, उसकी ओर भी उचित ध्यान दिया जाय। अर्थात् कुल चाय में से इस पिमावट के मूल्य को नुस्त कर देना चाहिए। यदि ऐसा नहीं होता तो चाय का अनुमान सर्वथा अवास्तविक होगा। चाय ही भविष्य में पूँजी के निर्माण पर भी बुरा प्रभाव पड़ेगा, क्योंकि यदि स्थायी पूँजी की टूट फूट की व्यवस्था उत्पादन के साथ ही साथ न होनी जायेगी तब भविष्य में मशीनों को खरीदने के लिये नई पूँजी का वित्तियोग करना होगा। अन्त में इसका प्रभाव राष्ट्रीय आय पर भी पड़ेगा।

(ग) आयकर निश्चित करने समय इस बात पर भी ध्यान देना चाहिए कि करदाता को आय अपने निजी प्रयत्नों द्वारा प्राप्त हुई है या उत्तराधिकार में प्राप्त सम्पत्ति में प्राप्त हुई है। यदि आय निजी परिश्रम से प्राप्त हुई है तो उस पर कर की दर कम होनी चाहिए और यदि आय सम्पत्ति से प्राप्त हुई है तो उन पर ऊँची दर से कर लगाना चाहिये।

(द) आयकर की दर निश्चित करते समय यह भी देखना आवश्यक है कि व्यक्ति के कुटुम्ब के सदस्यों की संख्या कितनी है। यदि किसी व्यक्ति के कुटुम्ब के सदस्या की संख्या, दूसरे समान आय वाले व्यक्ति की अपेक्षा अधिक है तो उस पर दूसरे व्यक्ति की अपेक्षा ऊँची दर से कर लगाना चाहिये।

(य) अन्त में यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि आय में कुछ अतिरिक्त आय शामिल है या नहीं। यदि है तो अतिरिक्त आय पर ऊँची दर से कर लगाना चाहिए और शेष आय पर नीची दर पर कर लगाना चाहिये।

आधुनिक आयकर प्रणाली में इन सब बातों की ओर साधारणतः ध्यान दिया जाता है।

कर-दान सामर्थ्य सिद्धान्त की सबसे बड़ी कमी यह है कि यह करारोपण और कर-दान योग्यता के बीच समन्वय स्थापित करने के लिए कोई उचित विधि नहीं प्रदान करता। इसी प्रकार न्यूनतम त्याग का सिद्धान्त भी इस दिशा में अपूर्ण है। दोनों ही सिद्धान्तों में यह कमी है परन्तु उगर्गुन विवेचना से यह स्पष्ट है कि ये दोनों सिद्धान्त एक बात की ओर अवश्य ही सन्तुष्ट करते हैं—यह यह कि कर प्रणाली

प्रगतिशील होने की चाहिये अर्थात् कर भुगतान करने की शक्ति के बढ़ने के साथ साथ कर की दर भी बढ़ती जाये। आधुनिक कर प्रणालियों में सभी बातों की ओर ध्यान एक साथ दिया जाता है, अर्थात्, सम्पत्ति, व्यय और आय सभी पर कर लगाये जा रहे हैं। परन्तु सामान्य रूप से दो बातों की ओर ध्यान देना नितान्त आवश्यक है। प्रथम, किसी भी एक कर के भार पर अकेले ही विचार नहीं करना चाहिए। समुचित कर प्रणाली की ओर ध्यान देना चाहिए क्योंकि कोई भी कर अपने व्यक्तिगत रूप में कभी भी उचित नहीं होता। एक कर की बुराई दूसरे कर से दूर होती है। अलग अलग करों में अगमनता हो सकती है किन्तु सम्पूर्ण कर प्रणाली में औचित्य हो सकता है। अतः किसी नये कर को लगाने से पहले केवल उस कर के भार के वितरण की ओर ध्यान नहीं देना चाहिए, बल्कि यह देखना चाहिए कि नये कर और पहले से लगे हुए करों के भार का एक साथ वितरण किस प्रकार किया जाये ? करारोपण के भार का अनुमान उस समय तक ठीक प्रकार से नहीं लगाया जा सकता, जब तक कि राजकीय व्यय के परिणामों का अध्ययन न किया जाये। अतः दूसरी ध्यान देने वाली बात यह है कि करारोपण के प्रभावों का उचित ज्ञान प्राप्त करने के लिये, राजकीय व्यय के परिणामों का भी अध्ययन करना चाहिए। कर प्रणाली की असमानताओं को राजकीय व्यय द्वारा दूर किया जा सकता है। सबसे अधिक कर भार सहन करने वाले व्यक्तियों को राजकीय व्यय द्वारा अनेक लाभ प्रदान करके कर भार को न्यूनतम किया जा सकता है। इस स्थिति में लाभ सिद्धान्त और कर-दान योग्यता सिद्धान्त को एक साथ लागू किया जा सकता है। जहाँ तक व्यवहार में करारोपण नीतियों का सम्बन्ध है, वे किसी एक कर सिद्धान्त के आधार पर निर्मित नहीं की जाती। अलग अलग समय तथा स्थिति में सरकारों को अलग अलग उद्देश्यों से काम करना पड़ता है। कहीं पर लाभ और करदान योग्यता को एक साथ मिला दिया जाता है। कहीं पर केवल आय प्राप्त करने के उद्देश्य की ही महत्त्व प्रदान किया जाता है और कर-दान योग्यता सिद्धान्त को पूर्णरूप से मुक्त कर दिया जाता है। अतः व्यावहारिकता की दृष्टि से सभी सिद्धान्त उचित हैं और सभी अनुचित। हाँ एक बात और है वह यह कि किसी कर प्रणाली की न्यायशीलता केवल इसी बात पर आधारित नहीं होती कि कर भार का वितरण कैसा है बल्कि इस बात पर भी निर्भर करती है कि करारोपण का उत्पत्ति, वितरण और वेश में नोबुगार के स्तर आदि पर कैसे प्रभाव पड़ रहे हैं।

## प्रावक्तथरा—

डाल्टन के शब्दांश, "आर्थिक दृष्टिकोण से सब से उत्तम कर प्रणाली  
 वही है जिसके सब से अच्छे या सब से कम बुरा आर्थिक प्रभाव होते हैं।"<sup>1</sup>  
 करारोपण प्रणाली है, या बुरा ऐसा निर्णय करने के लिए हमें बुरा व आर्थिक  
 परिणामों का अध्ययन करते हैं। यद्यपि किसी भी कर प्रणाली को न्यायमगत होने  
 के लिये यह आवश्यक है कि कर भार का वितरण प्रत्येक व्यक्ति की योग्यता के  
 अनुसार हो परन्तु अकेले कर भार के समान वितरण पर ही कर प्रणाली की  
 न्यायमूल्यता निर्भर नहीं करती बल्कि करारोपण के भावी तथा वर्तमान आर्थिक  
 प्रभावों पर भी। इन प्रभावों का अध्ययन करते इसलिये आवश्यक है कि,  
 व्यवहार में सरकार किसी भी एक सिद्धान्त का निश्चित रूप से पालन नहीं करती,  
 बल्कि अधिकतर अपनी आवश्यकताओं के अनुसार कर नीति निर्धारित करती है।  
 मत करारोपण के प्रभावों में केवल व्यक्तिगत करों के प्रभाव ही सम्मिलित नहीं  
 होते बल्कि कर सम्बन्धी नीतियों के प्रभाव भी सम्मिलित होते हैं। हमने  
 पिछले अध्यायों में विभिन्न प्रकार के करों और करारोपण के न्याय-  
 मूल्यता सम्बन्धी विभिन्न सिद्धान्तों का अध्ययन किया। इन विवेचनाओं में हमने  
 समय-समय पर करों के आर्थिक प्रभावों की बात भी की है। करों के प्रभाव देश के  
 उत्पादन, धन के वितरण तथा आर्थिक क्रियाओं की दिशाओं पर पड़ते हैं। करों को  
 दूर तथा भावी करों के नगने की आशा से उपयुक्त सभी आर्थिक क्रियाओं की  
 दिशाओं में परिवर्तन हात रहता है। उत्पादन में कमी होती है और वृद्धि भी, धन  
 का वितरण समान भी होता है और असमान भी, मुख्य स्तर ऊपर भी उठता है  
 और नीचे भी गिरता है, रोजगार और उपभोग, वस्तु तथा पूँजी में भी वृद्धि होती  
 है और कमी भी। अतः संक्षेप में करारोपण के प्रभाव कुछ भी होते हैं और अच्छे  
 भी। यदि अच्छे प्रभाव अधिक हो अधिक हैं और बुरे प्रभाव कम हो कम तो बुरे  
 प्रणाली सब से अच्छी समझी जानी चाहिये—यही तो डाल्टन ने भी कहा है।  
 करारोपण किसी भी उद्देश्य से क्यों न किया जायें इस प्रकार के प्रभावों का अनिवार्य



हो है। परन्तु जैसा कि हम पिछले अध्याय में ही कह चुके हैं इस अध्ययन का केवल सैद्धान्तिक महत्व ही है। क्योंकि सभी व्यक्तिगत बुरों के प्रभाव एक दूसरे के प्रभावों पर आधारित रहते हैं और आपस में मिले होते हैं, और करारोपण के बुरे प्रभावों को राजकीय व्यय द्वारा कम किया जा सकता है, इसलिये इस प्रकार के अध्ययन से व्यवहार में लाभ तो प्राप्त किया जा सकता है परन्तु वास्तविक प्रभाव बिना दिशाओं में होते हैं, इनका अनुमान लगाना कोई सरल काम नहीं। इसका सबसे मुख्य कारण यह है कि मनुष्य की मनोवृत्तियाँ समय-समय पर बदलती रहती हैं और मनोवृत्तियों के परिवर्तनों के साथ साथ किन्हीं भी नीति में अच्छाई और बुराई उत्पन्न होना स्वाभाविक है जो न पिछली शताब्दी में बुरा था वही नर आज अच्छा है। अतः हम यहाँ पर केवल सैद्धान्तिक दृष्टिबोध से ही कर भार के आर्थिक प्रभावों का अध्ययन करेंगे।

डाल्टन के अनुसार इन प्रभावों का निम्न तीन शीर्षकों के अन्तर्गत अध्ययन किया जा सकता है—(१) उत्पादन पर प्रभाव, (२) वितरण पर प्रभाव, और (३) अन्य प्रभाव।

### करारोपण के उत्पादन पर प्रभाव—

डाल्टन ने उत्पादन पर पड़ने वाले करारोपण के प्रभावों को तीन भागों में विभाजित किया है—

- (१) व्यक्तियों की काम करने तथा बचत करने की योग्यता पर प्रभाव;
- (२) व्यक्तियों की काम करने तथा बचत करने की इच्छा पर प्रभाव, और
- (३) विभिन्न उपयोगों और स्थानों में आर्थिक साधनों के वितरण पर प्रभाव।

(१) व्यक्तियों की काम करने तथा बचत करने की योग्यता पर प्रभाव—  
साधारण रूप में करारोपण से व्यक्तियों के काम करने तथा बचत करने की योग्यता कम हो जाती है। यह दो प्रकार में होता है। एक तो कर लगने से व्यक्ति की आय का एक भाग कर के रूप में निकल जाता है। आय में कमी हो जाने से, व्यक्तियों की न्यून व्यक्ति कम हो जाती है। वे अपने उपभोग को कम करते हैं। पहले की अपेक्षा, अनिवार्य आवश्यकताओं, आराम की वस्तुओं और बिलासयुक्त वस्तुओं पर कम व्यय करने लगते हैं। परिणामस्वरूप उनकी कार्यक्षमता पर बुरा प्रभाव पड़ता है। यदि प्रतिष्ठा सम्बन्धी आवश्यक वस्तुओं पर कर लगाया जाये तो भी यही प्रभाव होगा क्योंकि इन वस्तुओं, जैसे, तम्बाकू, पान, सिगरेट के उपभोग के दिने तो मनुष्य अपनी कार्यक्षमता सम्बन्धी वस्तुओं तक को छोड़ देता है। निर्धन व्यक्तियों पर तो इसका बहुत ही अधिक बुरा प्रभाव पड़ेगा। इस प्रकार करारोपण विशेष कर, निर्धन वर्गों की कार्यक्षमता को गिराकर उनके कार्य करने की योग्यता पर बुरा प्रभाव डालेगा। अतः निर्धन व्यक्तियों पर कम से कम कर

भार होना चाहिये और उन वस्तुमा पर जिनका उपयोग निर्धनता द्वारा किया जाता है कम से कम कर लगाना चाहिये ताकि उनका उपयोग का स्तर कम न हो और उनकी कार्यक्षमता स्वास्थ्य और काम करने की योग्यता पर बुरा प्रभाव न पड़े। दूसरे व्यक्तियों की वचन करने की योग्यता पर भी करारोपण के प्रभाव पड़ते हैं। करारोपण से वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि हो जाती है। व्यक्ति का प्रभुत्व उपयोग पर पहले की अपेक्षा अधिक खर्च करना पड़ता है परिणामस्वरूप उसका वचन की मात्रा कम होने लगेगी। यद्यपि यह सच है कि करारोपण का प्रभाव प्रत्येक व्यक्ति पर समान नहीं होगा। किसी का खर्चा बहुत अधिक बढ़ेगा तो किसी का बहुत कम। निर्धन व्यक्तियों का तो प्रभुत्व ही नहीं उठता क्योंकि उनके पास तो करारोपण से पहले भी वचन करने की क्षमता नहीं थी। इस प्रकार करारोपण से धनी व्यक्तियों पर अधिक प्रभाव पड़ता। जितना अधिक धनी होगा उतनी ही अधिक उमरी वचन करने की योग्यता कम होगी।

(२) व्यक्तियों के काम करने तथा वचन करने की इच्छा पर प्रभाव— किसी भी मनुष्य की इच्छा सम्बन्धी बातों का अध्ययन बड़ा ही कठिन होता है क्योंकि इच्छा एक मानसिक दशा है। यह तो अवश्य है कि करारोपण से व्यक्तियों की काम करने तथा वचन करने की इच्छा पर प्रभाव तो पड़ता है परन्तु इन प्रभावों का निश्चित माप सम्भव नहीं है। साधारणतः यह अनुभव किया गया है कि कर की पूव घोषणा मात्र से ही व्यक्तियों की काम करने तथा वचन की इच्छा कम होने लगती है। यह भी सम्भव है कि कर भुगतान करने की विवशता मनुष्य को अधिक वचन करने और कम विनियोग करने के लिये बाध्य करे क्योंकि उनकी वपता के विनियोग करने से उतनी आय प्राप्त नहीं होगी जितनी कि पहले होती। व्यक्तियों के वचन करने तथा काम करने की इच्छा को किन सीमा तक करारोपण हानिस्तहित करेगा या प्रोत्साहित करेगा, यह एक तो कर लगाने की गतिविधि प्रति-निधायी और दूसरे लागू किए गए कर की प्रकृति पर निर्भर करेगा। हम इन दोनों बातों का अध्ययन समानुसार निम्न पृष्ठों में करेंगे—

करारोपण से उत्पन्न होने वाली मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रियाएँ (Psychological Reactions to Taxation)—करारोपण से किसी भी व्यक्ति के मन में क्या प्रतिक्रियाएँ उत्पन्न होती हैं बहुत सीमा तक उस व्यक्ति की आय की मात्रा को लेकर पर निर्भर करती हैं अर्थात् वह अधिक आय प्राप्त करने के लिये कितने प्रयत्न करने को तैयार है? वह कितना इच्छुक है? यदि किसी व्यक्ति ने यह निश्चय कर लिया है कि उसे एक निश्चित आय प्राप्त करनी है चाहे उसे कितना भी परिश्रम क्यों न करना पड़े तब आय के लिये उसकी भाव बलबोध होगी। उदाहरणार्थ यदि किसी व्यक्ति ने यह निश्चय कर लिया है कि उसे एक अच्छा जीवन स्तर जीवन भर बनाय रखना है और इसके लिये उस ६०० रुपय माहवार की आवश्यकता होती है। अब यदि उसकी आय पर दस रुपय माहवार का कर लग जाता है तो वह अपने

जीवन स्तर को बनाये रखने के लिये अब ६१० रुपये कमाने का प्रयत्न करेगा अर्थात् अधिक परिश्रम करेगा। यदि वह ऐसा नहीं करता, तो वह अधिक बचत करेगा और उस बचत को विनियोग करेगा और इस प्रकार अपनी आय में वृद्धि करने का प्रयत्न करेगा। इस प्रकार यदि किसी व्यक्ति की भावी आय की मांग बेजोच है, तब करारोपण से उसकी काम करने तथा बचाने की इच्छा कम नहीं होगी। दूसरी ओर यदि किसी व्यक्ति की आय की मांग लोचदार है, अर्थात् वह इस बात के लिये इच्छुक नहीं है कि जो आय उसकी करारोपण से पूर्व थी वही रहे, या वह अपनी आय बढ़ाने के लिये अधिक परिश्रम नहीं करना चाहता, तो उसकी काम करने तथा बचत करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव पड़ेगा। वह यह जानते हुये भी कि कर लगाने से उसकी वास्तविक आय में कमी हो गई है, परिश्रम नहीं करेगा और न अपनी आवश्यकताओं में और अधिक कमी कर के कुछ बचाने की ही चिन्ता करेगा, क्योंकि उसके मस्तिष्क में यह बात जम कर बैठ गई है कि अपनी मेहनत करके आय प्राप्त करने से भी कोई लाभ नहीं होगा।

प्रत्येक देश में ऐसे व्यक्तियों के समूह मिलते हैं। अधिकतर यह विश्वास है कि वह व्यक्ति अधिक सख्या में होते हैं जिनकी माँग आय के लिए लोचदार होती है। हमारे देशों में सामान्य रूप से करारोपण से व्यक्तियों की कार्य करने की तथा बचाने की इच्छा कम हो जाती है। क्या वास्तव में यह बात सही है कि समाज में अधिकतर ऐसे ही व्यक्ति होते हैं जिनकी आय की माँग लोचदार होती है? व्यावहारिक जीवन में तो यह बात सिद्ध नहीं होती, क्योंकि समाज में कुछ व्यक्ति तो ऐसे होते हैं जिनको अधिक निर्भर कर्त्तामा का पालन-पोषण करना पड़ता है, या जिनको भविष्य में एक निश्चित आय प्राप्त करने की आशा निरन्तर बनाते रहने के लिए दाख्य करती है। कुछ व्यक्ति ऐसे होते हैं जो अच्छा जीवन व्यतीत करना चाहते हैं जिसके लिए वे निरन्तर काम में लगे रहते हैं। कुछ को अन्य व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक धन से रहने की जिज्ञासा होती है। कुछ प्रतिष्ठा एवं समार में बड़े बनने के लालन में अधिकाधिक धन एकत्रित करना चाहते हैं—ऐसे व्यक्तियों पर करारोपण का बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। अतः "आय-कर की दर की प्रत्येक वृद्धि से उन प्रश्नों में वृद्धि हुई है, जो उन व्यक्तियों की वृद्धि में सफल हुए हैं, जिसमें वे बड़े हुए कर का भुगतान किया जाये।"<sup>3</sup> अतः समाज में अधिकांश व्यक्ति ऐसे होते हैं जिनकी आय की माँग बेजोच होती है। वे अधिक परिश्रम करके या बचत करके अपनी पुरानी आय और जीवन स्तर को बनाये रखना चाहते हैं। और यदि यह चक्र एक बार आरम्भ हो जाता है तो फिर चलता ही रहता है। जब एक व्यक्ति का एकत्रित धन, उस सीमा से अधिक हो जाता है जो उसके वन्धों की सरक्षता के लिए आवश्यक है, तब और अधिक एकत्रीकरण का उद्देश्य ही बदल

3. Quoted from *The Six Hour Day and Other Essays* Page 248 by Dalton, Op. cit Page 108.

जाता है। तब वह नाम करने तथा शक्ति प्राप्त करने के प्रेम से ज्यवत्तापो में भाग लेना आरम्भ कर देता है। एकत्रित की हुई पूँजी तब इस खेल का एक औजार का रूप धारण कर लेती है। जब तक कि खिलाड़ी का इस औजार पर अधिकार है, और यदि वह खिलाड़ियों में से एक है तो वह एकनीकरण के लिए केवल इसी बात से हतोत्साहित नहीं होगा कि उसके मरने के बाद उत्तराधिकारियों की अपेक्षा राज्य को वह धन प्राप्त होगा।<sup>4</sup> अतः समाज के अधिकांश व्यक्तियों की काम करने तथा बचत करने की इच्छा पर करारोपण का बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। अन्त में कुछ लोग सामान्य में ऐसे भी होने हैं जिनकी आय की माँग की स्त्रोत इकाई पर होती है। दूसरे शब्दों में चाहे उनकी भावी आय की आशा कैसी ही हो, उनकी काम करने तथा बचत करने की इच्छा लगभग गमन रहती है। इसके दो कारण होने हैं, प्रथम, कुछ व्यक्तियों की काम करने और बचाने की आवश्यकता ही हो जाती है। वे काम करने ही रहते हैं और बचाने ही रहते हैं चाहे कर लगे या न लगे, चाहे कर की दर नीची हो या ऊँची। उनके लिये करारोपण तनिक भी चिन्ता की वस्तु नहीं होती। वे कर कम रहने पर भी अपना ही कार्य करने हैं जितना कर लगने की अवस्था में। इसका दूसरा कारण यह है कि व्यक्ति स प्रकृति से प्रतियोगिता करने की आवश्यकता होती है। वह केवल उन्नति ही करना नहीं चाहता बल्कि दूसरों की अपेक्षा अधिक उन्नति करना चाहता है। वह हमेशा अपनी तुलना दूसरों से करता रहता है और दूसरों की अपेक्षा अधिक वस्तुएँ प्राप्त करना चाहता है, अधिक महँगी वस्तुएँ खरीदना चाहता है। अतः वह केवल धनवान बनना ही नहीं चाहता बल्कि अपने समूह के अन्य व्यक्तियों की तुलना में अधिक धन एकत्रित करना चाहता है। इसी कारण "अपूर्ण" व्यक्तियों की अपनी निरपेक्ष (Absolute) आय की तुलना में सापेक्ष (Relative) आय की दृष्टि में मनुष्य का अधिकांश भाग प्राप्त होता है। यदि सभी धनी व्यक्तियों की आयों को एक साथ कम कर दिया जाये तो मनुष्य का यह भाग नष्ट नहीं होता।<sup>5</sup>

उपर्युक्त विवरण से यह सिद्ध हो गया कि चाहे व्यक्तियों की आय के लिए माँग, बेरोजगारी या इकाई है उन पर करारोपण का बुरा प्रभाव नहीं पड़ेगा। उनकी कार्य करने तथा बचाने की इच्छा पर कोई विशेष बुरा प्रभाव नहीं होगा। अपनी प्रिवेचना को समाप्त करने में पहले एक बात बतायी और आवश्यक है। वह यह कि यदि कर की दर बहुत ऊँची है या करारोपण बहुत प्रगतिशील है तो मनुष्य की कार्य करने तथा बचाने की इच्छा अवश्य ही कम हो जायेगी, क्योंकि उनको पुरानी आय को बचाने रखने के लिए बहुत अधिक परिश्रम करना पड़ेगा, जो उनके लिए शकिकर नहीं होगा। अतः सामान्य रूप से यह कहा जा सकता है कि जब तक कर की दर अधिक प्रगतिशील नहीं होगी, अधिकांश व्यक्तियों की काम करने और बचाने की शक्ति करारोपण से कम नहीं होगी।

4 Cf. Casser, *Essays in Social Justice*, Page 328.

5 Cf. Pigou, *Economics of Welfare*, Page 90.

यह ध्यान रहे कि करारोपण किस सीमा तक करदाता की कार्य करने तथा बचाने की इच्छा को प्रभावित कर सकती है, इस बात पर निर्भर करता है कि करारोपण किन परिस्थितियों में किया गया है। यदि करारोपण समृद्धि काल में किया गया है तो व्यापारियों पर कोई भी प्रभाव नहीं पड़ेगा यहाँ तक कि कर की ऊँची दर भी उनको काम करने से हतोत्साहित नहीं करेगी, क्योंकि उनको सदैव ही ऊँचा लाभ प्राप्त करने की आशा रहती है। इसके विपरीत मन्दकाल में एक हल्का कर भी उनको उत्पादन करने तथा बचत करके विनियोग करने के लिए हतोत्साहित करेगा, क्योंकि उनको मुद्रा हानि का ही भय रहता है। अन्त में यदि कोई कर केवल कुछ ही दिना के लिए या थोड़े ही समय के लिए लगाया गया है तो भी व्यक्तियों की काम करने या बचाने की इच्छा कम नहीं होगी, क्योंकि वे जानते हैं कि कुछ समय बाद वह कर हट ही जायेगा।

**करों की प्रकृति**—अभी तक हमने करारोपण के प्रभावों को, समुप्य के मनोवैज्ञानिक प्रतिनियामों के दृष्टिकोण से देखा था, अब हम विशेष करों की प्रकृति के अनुसार करारोपण के प्रभावों का अध्ययन करेंगे। इसमें तो कोई सन्देह नहीं कि क्योंकि सब करों की प्रकृति एक समान नहीं होती, इसीलिए सबके प्रभाव भी एकसे नहीं होंगे। कुछ कर व्यक्तियों के काम करने तथा बचाने की इच्छा को बहुत प्रभावित करते हैं, कुछ कम और कुछ बिल्कुल भी प्रभावित नहीं करते। हम इनका अलग-अलग वर्णन निम्न में करेंगे —

कुछ कर ऐसे होते हैं जो बचत करने तथा काम करने की इच्छा पर बिल्कुल भी प्रभाव नहीं डालते, जैसे, उन आया पर कर जिनकी पहले से आशा न हो, या जो अकस्मात् ही प्राप्त हो जायें (Windfalls), युद्ध काल में अतिरिक्त लाभ पर कर (Excess Profits Tax) या उत्तराधिकार में प्राप्त की हुई सम्पत्ति या भूमि के मूल्य में वृद्धि होने पर कर इत्यादि। ये सब कर ऐसी वस्तुओं पर लगते हैं, जिनकी पहले से कोई भी आशा नहीं होती, इसीलिए कर-दाता को इन करों का भुगतान करना बुरा नहीं लगता। अतः ऐसे करों का व्यक्तियों के काम करने तथा बचत करने की इच्छा पर कोई भी प्रभाव नहीं पड़ता। इसी प्रकार एकाधिकारी लाभ पर कर या न्यून विनियम कर भी व्यक्तियों के काम करने और बचत करने की इच्छा को कम नहीं करते। एकाधिकारी अपने लाभ को अधिकतम करने के लिए, उतना उत्पादन करेगा कि जिससे कर का भुगतान भी कर सके और लाभ भी अधिकतम रहे। यदि वह अपना उत्पादन बन्द करदे तो कभी भी अपने उद्देश्य (अपना लाभ अधिकतम करना) की पूर्ति नहीं कर पायेगा। ठीक इसी तरह क्रय कर तथा बिक्री कर से, उपभोग तो अवश्य कम हो जाता है, परन्तु काम करने तथा बचाने की इच्छा कम नहीं होती।

हम यह कह ही चुके हैं कि आयकर उन व्यक्तियों की कार्य करने तथा

० आयकर सम्बन्धी समस्याओं का अध्ययन एक अलग अध्याय में किया गया है।

व्यय करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव डालता है, जिनकी आय की भाँग बहुत लोचदार होती है। इसी प्रकार यदि आयकर बहुत ही अधिक प्रगतिशील है तो सामान्य रूप से प्रत्येक व्यक्ति की काम करने तथा बचाने की इच्छा कम हो जाती है, क्योंकि प्रत्येक अतिरिक्त प्रयत्न के बदले में बहुत कम मात्रा आय की प्राप्ति होती है। इसीलिए व्यक्ति काम करने के नियम हतोत्साहित होते हैं।

संपत्ति कर कुछ दशांशों में उत्पादन को प्रोत्साहित करता है और कुछ दशांशों में हतोत्साहित करता है। धन कर (Wealth Tax) या सम्पत्ति कर बचतों को भी निरुत्साहित करने हैं, परन्तु आयकर की अपेक्षा इनके प्रभाव कम दूरे होते हैं। इसी प्रकार मृत्यु कर भी हर दशा में बचतों को हतोत्साहित नहीं करते। इसी प्रकार पूँजी कर (Capital levy) जो किसी विशेष कार्य के स्थिति ही लगाया गया है, काम करने तथा बचाने की इच्छा पर बुरा प्रभाव नहीं डालता, क्योंकि कहा जाता जानता है कि उसे इसका भुगतान बार बार नहीं करना होगा।

वस्तुओं और सेवाओं पर जी कर लगाय जाते हैं, उनसे उपभोग कम हो सकता है और उत्पादन पर भी पराशर रूप से प्रभाव पड़ता है। वस्तुओं के मूल्य जेधे हो जाने से, उपभोक्ताओं की माँग कम होगी है और अन्त में उत्पादकों को भी अपना उत्पादन कम करना पड़ता है। इसी प्रभाव बिजली करा का भी होता है। सीमा कर दूसरी ओर देशी उद्योगों को संरक्षण द्वारा प्रोत्साहित करने हैं। परन्तु सीमा कर से हाँगि भी हो सकती है यदि संरक्षण अत्यधिक उद्योगों को प्राप्त हो जाता है। अतः सीमा कर उसी समय हटाने चाहिये। सक्ते हैं जबकि देश के कुशल उद्योगों को संरक्षण प्रदान किया जाता है।

करारोपण का सामान्य प्रभाव नये स्थापित उद्योगों पर बुरा होता है और पुराने उद्योगों पर इनका दुर्ग प्रभाव नहीं पड़ता, क्योंकि पुराने उद्योग तो कर के भार को मुगमता में सहन कर सकते हैं परन्तु नये उद्योगों की अपनी ही व्यवस्था बढिआई में हो पाती है, व कर भार को क्या सहन कर सकते हैं। इसी प्रकार जब उपभोग उद्योगों का विकास करना है तब भी करारोपण प्रहितकर सिद्ध हो सकता है। इसीलिए व्यवहार में नये उद्योगों को कर की छूट देनी चाहिये और उन पुराने उद्योगों पर जिनका विकास करना है हल्का कर लगाना उचित होगा।

कुछ लोगों ने करारोपण को पूर्णतः भ्रष्ट दृष्टिकोण से देखा है। इन लोगों के अनुसार करों से प्राप्त आय भी एक प्रकार की बचत है। यह सामूहिक बचत है। यदि नागरिक फिजूल खर्च है, देश में बचतों की मात्रा बहुत कम है, विनियोग बहुत कम है, देश में बेकारी बहुत है, औद्योगिक विप्लव प्रगति स्तर पर है, तो करारोपण द्वारा सरकार आय प्राप्त कर सकती है और उसका विनियोग करके उद्योगों को प्रोत्साहित दे सकती है, या पूँजीगत वस्तुओं (Capital goods) के उत्पादन में उसका विनियोग कर सकती है। यह अवश्य है कि करारोपण से व्यक्तियों की कार्य करने तथा बचाने की शक्ति और इच्छा, दोनों ही कम हाँगी, परन्तु इसकी प्रतिपूर्ति, सरकार द्वारा उत्पन्न पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन से हो जाती है, क्योंकि समाज की सामू-

हिक उत्पादन शक्ति में वृद्धि होती है, राष्ट्रीय आय में भी वृद्धि होती है और अन्त में व्यक्तियों के बचाने और काम करने की शक्ति और योग्यता, दोनों ही में वृद्धि हो जाती है। इसी कारण आर्थिक नियोजन के बाल में इस नीति का इतना अधिक महत्व होता है।

—(३) करारोपण का आर्थिक साधनों के पुनर्वितरण पर प्रभाव—यभी तक इस अध्याय में हम करारोपण के व्यक्तियों की कार्य करने तथा बचाने की शक्ति एवं योग्यता पर पड़ने वाले प्रभावों द्वारा उत्पादन पर जो प्रभाव पड़ते हैं उनका अध्ययन कर रहे थे। अब हम उत्पादन पर साधनों के पुनर्वितरण से जो प्रभाव पड़ते हैं, उनका अध्ययन करेंगे। प्राचीन लेखकों का विश्वास था कि कोई भी साधन अपने 'प्राकृतिक उपयोगों' से निकलकर जब नये उपयोगों में प्रयोग किया जाता है तो वह इतना लाभप्रद नहीं रहता जितना कि वह पुराने उपयोग में था, क्योंकि उनका विश्वास था कि स्वतन्त्र प्रतियोगिता और 'स्वयं हित' से साधनों का मदैव ही सर्वोत्तम उपयोग होता है। यदि इन उपयोगों में कृत्रिम उपायों से कोई भी उलटफेर कर दी जायेगी तब उत्पादन की मात्रा पहले की अपेक्षा अवश्य ही कम हो जायेगी। प्राचिनिक लेखकों में से अधिकांश की भी यही राय है, परन्तु अनेकों ऐसे उदाहरण मिलते हैं, जो इसकी गिद्ध नहीं करते। वास्तविकता यह है कि साधनों का पुनर्वितरण या स्थानान्तरण न तो उत्पादन के लिए मदैव ही हानिकारक होता है और न लाभप्रद। कभी उत्पादन को हानि होती है तो कभी लाभ।

जहाँ तक साधनों का विभिन्न उपयोगों में स्थानान्तरण का सम्बन्ध है, कुछ बार ऐसे हैं जिनके पक्ष में यह कहा गया है कि वे किसी प्रकार का भी पुनर्वितरण नहीं करते, जैसे, अनात्मिक लाभ, भूमि की स्थिति पर कर, एकाधिकारी पर ऐम कर जो न तो उसको उत्पादन और न विक्रय मूल्य में परिवर्तन करने के लिए प्रेरित करते हैं, और ऐसे कर जो सम्पत्ति के सभी उपयोगों में समान भार डालते हैं।

कुछ बार ऐसे होते हैं जो साधनों का स्थानान्तरण इस प्रकार करते हैं कि उत्पादन में वृद्धि होती है, या समाज को सामान्य रूप से लाभ होता है। उपभोग की हानि बचने से उनका उपभोग हतोत्साहित होता है और उसमें लगी हुई पंजी व अन्य अन्य उद्योगों को स्थानान्तरित होने लगते हैं। इसी प्रकार जो घन उपभोक्ता इन वस्तुओं के उपभोग पर व्यय करता था, अब या तो उसे बचायेगा या अच्छी और लाभप्रद वस्तुओं पर खर्च करेगा। अपतो में वृद्धि होने से भी देश को लाभ होता है और अन्य लाभप्रद वस्तुओं का उपभोग बढ़ने से भी लाभ होगा। दोनों ही दशाओं में विनियोगों को प्रोत्साहन मिलेगा और देश की आर्थिक उन्नति होगी। साथ ही व्यक्तियों की कार्यक्षमता में वृद्धि होगी और देश की उत्पादन शक्ति बढ़ेगी। इस प्रकार यह स्थानान्तरण लाभप्रद है। ठीक इसी प्रकार यदि विलास की वस्तुओं पर कर लगाया जाये तो उससे भी साधनों का स्थानान्तरण समाज के हित में होगा। मरक्षण कर का भी यही प्रभाव होगा। अन्य उद्योगों से निकलकर साधन उस उद्योग में लगने लगेगे

जिमका प्रभाव तब बिप्रेयी प्रतियोगिता के कारण विमान नहीं हो सका था परन्तु जिमका भविष्य संरक्षण प्राप्त होने से अब संज्जव है ।

यह ध्यान रहे कि साधनों का पुनर्वितरण हर स्थिति में देना या समाज के लिए लाभप्रद नहीं होता । कुछ गम्भीर भी हस्तांतरण हैं जो हानिकारक होते हैं । कभी कभी संरक्षण कर ही हानिकारक सिद्ध होता है । यदि संरक्षण कर से प्राप्त आय ऐसे उद्योगों को आर्थिक सहायता देने में उपयोग की जाती है जो अकुशल हैं या जो देश के लिए आवश्यक नहीं हैं या जिन्हें लिए देश की प्राकृतिक परिस्थितियाँ उचित नहीं हैं तो ऐसे उद्योगों से लाभ के स्थान पर हानि होती है । कर द्वारा जो साधन का पुनर्वितरण होता है अर्थात् प्रत्यक्ष प्रभाव उद्योगों में साधन निरन्तर संरक्षित उद्योगों में जो लगने लगते हैं उसमें देश का हित अग्रसर नहीं होता । गम्भीर उद्योगों का यदि भी अपने परा पर नहीं खड़े हो पावे और जैसे ही उन पर से संरक्षण हटाया जायगा वह टूट हो जायगा । मगर जो साधन अधिक उपयोगी उद्योगों से निरन्तर अकुशल संरक्षित उद्योगों में स्थानांतरित हुये हैं उनका अप्रत्यक्ष उपयोग ही हुआ जो संरक्षण के अभाव में कभी भी नहीं होता । इसी प्रकार अनिवार्य आवश्यकताओं की वस्तुओं पर कर लगाने में यह सम्भव है कि ऐसे उद्योगों में पंजी और अन्य निरन्तर अनावश्यक उद्योगों में उपयोग में आने लगें । यदि ऐसा होता है तो भी साधनों का पुनर्वितरण हानिकारक होगा ।

कुछ कर ऐसे होते हैं जो साधनों का स्थानांतरण वर्तमान उपयोगों से भावी उपयोगों के लिए कर देते हैं । यकित अपने उपयोगों को कम कर देते हैं और उद्योगों के लिए विवरण हो जाते हैं । बचन द्वारा यकित को भविष्य में अपनी आय का उपयोग करने का अधिकार प्राप्त हो जाता है । अतः यकित वर्तमान आवश्यकताओं पर खर्च न करके अपनी आय को भविष्य में खर्च करने के उद्देश्य से बचाकर रखता है । जिन्हीं कर आयार्थ निर्मात कर देते हैं वे उदाहरण हैं । साधनों का स्थानांतरण देश के हित में या अहित में यह बहुत कुछ सरकारी धन पर निर्भर करता है । यदि कर द्वारा प्राप्त राशि अनत्यादक कार्यों में खर्च किया जाता है और देश का पंजीयन वस्तुओं के बचने के काम में नहीं लाया जाता तो साधनों का स्थानांतरण जो वर्तमान से भावी उपयोगों के लिए हुआ उसमें देश की सैनिक भी लाभ नहीं हुआ ।

कहो भी साधनों का पुनर्वितरण ऐसा भी होता है कि साधन एक स्थान से दूसरे स्थान को स्थानांतरित होने लगते हैं । यदि किसी देश में आय या भुगतान कर बहुत ही प्रगतिशील है तो व्यक्ति उस देश में अपनी पंजी इनकाल कर किसी ऐसे देश में निवेश करके उद्योग अथवा कर भार कम है । यदि देश के भिन्न भिन्न भागों में विज्ञापन व संघीय वित्त व्यवस्था (Federal Financial Administration) में करों की दर भिन्न भिन्न हैं तब तो पंजी का स्थानांतरण यही ही सम्भविता से होगा चाहे विदेश में यह स्थानांतरण इतना सरल न हो । संघीय वित्त व्यवस्था में इसकी सम्भावना इसलिए अधिक होती है कि उसमें अनेकों राज्य (States) होते हैं



और हर राज्य में अलग धन संचय हो सकती है। भारत में विभिन्न राज्या म विनी कर की दरों के भिन्न-भिन्न होने से देश को काफी हानि हो रही है। यदि सब ही स्थानों पर कर की दरें समान हों तो सब ही क्षेत्रों का समान विकास होता है और देश को लाभ होता है।

### करारोपण के वितरण पर प्रभाव—

१. इस अध्याय में हमने अभी तक करारोपण के उत्पादन पर पड़ने वाले प्रभावों की विवेचना की थी। अब हम यह अध्ययन करेंगे कि करारोपण के वितरण के क्षेत्र में क्या प्रभाव होते हैं। हम गणी, बढ़ती हुई धन की असमानताओं के सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक परिणामों से भरी भाँति परिचित हैं। वास्तव में धन के वितरण की असमानताओं के कारण ही आज राज्य (State) की स्पर्शा इतनी बढ़ गई है। मानव जीवन में राज्य का महत्व जितना आज है उतना पहले कभी न था। हम देख चुके हैं कि राज्य अपने व्यय को इस प्रकार सम्पन्न करता है कि धन की असमानताएँ न्यूनतम हो जायें। यदि राजकीय व्यय का उद्देश्य धन की असमानताओं को कम करना है तो करारोपण का भी यही उद्देश्य होता है। प्राचीन लेखक इस विचार से बिल्कुल भी सहमत न थे कि करारोपण द्वारा धन की असमानताएँ दूर हो सकती हैं। हम पहले भी कह चुके हैं कि पुराने लेखक केवल यही मानते थे कि करारोपण आय प्राप्त करने का एक साधन है, और इसके अतिरिक्त न तो उसका कोई इतरेष्य है और न कोई लाभ ही। यदि देखा जाय तो एडम स्मिथ ने करारोपण सम्बन्धी जो अपने नियम दिये थे उनका भी यह उद्देश्य था कि राज्य को पर्याप्त आय बिना नागरिकों को तंग न दिये हो प्राप्त हो जाये। यही विचार रिकार्डो मिल बंस्टेबिल और एडम्स का भी था। य लेखक करो को नागरिकों की जेबों से धन निकालने का एक साधन मानते थे। बंस्टेबिल ने कहा है कि करारोपण को 'धन की असमानताओं को ठीक करने का एक साधन मानने की एक बड़ी दुष्ट धारणा है। यह तो वित्तीय कला की शक्ति के अन्दर ही सम्मल है कि करो की दरों और रूपों को इस प्रकार चुना जाये कि बिना किसी वर्ग पर अनुचित दबाव के आवश्यक धन प्राप्त हो जाये, परन्तु यदि धन के वितरण के प्रभावों की ओर ध्यान देना है और हम दिसा में कुछ विशेष उद्देश्यों की पूर्ति के लिये कोई तरतीब करनी है तो इस कार्य की कठिनाईयाँ अत्यधिक हो जाती हैं। यदि उद्देश्य समाजवादी प्रणाली स्थापित करना है तो करारोपण में चालाकी से व्यवस्था करने की अपेक्षा अधिक प्रत्यक्ष और प्रभावशाली विधि उपस्थित है।' परन्तु समय की प्रगति के साथ-साथ अब अधिकांश लेखकों का यही मत है कि राजकीय व्यय और करारोपण—दोनों ही धन की असमानताओं को दूर करने के शक्तिशाली अस्त्र हैं। यह समाजीकरण के अर्थ प्रत्यक्ष उपायों की नीति कान्तिकारी भी नहीं है और उद्देश्य की पूर्ति भी कर देता है। हम पिछले अध्याय में यह कह चुके हैं कि धन की असमानताओं को दूर करने के उद्देश्य से करारोपण की दर में उलट फेर की जाती है। दरों की दृष्टि से हमने पहले, करा को

अनुपातिक, प्रगतिशील, प्रतिगामी और अधोगामी करो में विभाजित किया था।<sup>१</sup> यह तो स्पष्ट ही है कि प्रतिगामी करो से धन की असमानतायें और अधिक तीव्र हानी, क्योंकि इनका भार धनी वर्गों की अपेक्षा निर्धन वर्गों पर बहुत ही अधिक पड़ता है। जैसे व्यक्ति कर (Poll Tax) इसी प्रकार अनुपातिक कर भी असमानताओं को दूर नहीं कर पाते, और करो की दर समान रहने के कारण धन की असमानतायें पूर्ववत् ही रहती हैं। केवल प्रगतिशील करो से ही ये असमानतायें कम होनी हैं, क्योंकि ऐसे करो का भार निर्धन व्यक्तियों की अपेक्षा धनी व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है। हम इसके बारे में पहले भी कह चुके हैं कि धन की वृद्धि के साथ संधि द्रव्य की सीमात्मक उपयोगिता कम हो जाने में धनी व्यक्तियों की कर-भार यांतिता बढ़ती जाती है और धनी व्यक्तियों को कर भुगतान करना बुरा भी नहीं लगता। धन की असमानताओं को दूर करने के लिये यही सर्वोत्तम उपाय है। शायद, सम्पत्तिकर वस्तुपरक तथा धन्य बिलाय की वस्तुओं पर लगे हुए करो की दरें प्रगतिशील रखी जाती हैं। आयकरो को और सम्पत्ति करो की प्रगतिशील बनाना बड़ा ही सरल होता है। आय को विभिन्न स्लैबों (Slabs) में बांटकर, आय बढ़ने के साथ-साथ दर को बढ़ाते जाते हैं। इस प्रकार पूरी आय पर समान दर से कर नहीं लगता। कम आय पर कर की दर नीची होती है और ऊँची आय पर दर ऊँची हो जाती है। अधिकतर देशों में यह ही प्रचलित है। वही कही पर कर को अधिक प्रगतिशील बनाने के लिये दो और उपाय किए जाते हैं। एक तो ऊँची आयों पर अतिरिक्त कर लगा दिए जाते हैं, जैसे अतिरिक्त लाभ कर (Excess Profits Tax) या अति कर (Super Tax) लगा दिए जाते हैं और दूसरे ग्युनतम कर रहित सीमा को बहुत ऊँचा कर दिया जाता है और निम्न आय वाले व्यक्तियों को अनेक प्रकार की रियायतें दे दी जाती हैं जैसे, उन व्यक्तियों को जिनके निर्भरकर्ताओं की संख्या अधिक है उनके कुटुम्ब भत्तों (Family Allowances) के रूप में कुछ सहायता देना। इसी प्रकार सम्पत्ति करो से भी धन की असमानताओं के कम होना में सहायता मिलती है। बड़ी बड़ी सम्पत्तियों के एकाग्रित होने के कारण ही समाज में असमानतायें उत्पन्न होती हैं। इन असमानताओं को दो प्रकार से दूर किया जाता है। प्रथम, केवल सम्पत्ति वालों पर ही कर लगाया जाता है, और दूसरे अधिक सम्पत्ति वालों पर ऊँची दर पर कर लगाया जाता है और कम सम्पत्ति वाले पर नीची दर से कर लिया जाता है। आधुनिक समय में व्यय कर को भी महत्व प्रदान किया जाने लगा है। यह स्थिति यह है कि निर्धनों की अपेक्षा धनी व्यक्ति अधिक व्यय करते हैं। अतः जितना जिस व्यक्ति का व्यय हो उसके अनुसार कर लगाया जावे। इसी प्रकार विलानुगत वस्तुओं पर कर लगने से भी धन की असमानतायें दूर होती हैं। परन्तु यदि आवश्यक आवश्यकताओं की वस्तुओं पर कर लगाया जाता है तो उगरे धन की असमानतायें कम होने के स्थान पर और अधिक बढ़ जाती हैं। इसी कारण ये कर प्रतिगामी रहे जाते हैं, क्योंकि आवश्यक वस्तुओं पर निर्धनों को धनी व्यक्तियों की अपेक्षा

अधिक खर्च करना पड़ता है, परिणामस्वरूप उन पर कर का भार अधिक पड़ता है। इसी तरह बिनी कर भी सामान्य रूप से प्रतिगामी होता है।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि समान वितरण के लिये अति प्रगतिशील कर आवश्यक है, परन्तु हम यह भी देख चुके हैं कि ऐसे करों से उत्पादन हतोत्साहित होता है। इसलिये यह आवश्यक है कि करारोपण इस प्रकार किया जाये कि उत्पादन हतोत्साहित न हो क्योंकि यदि उत्पत्ति ही कम होती जायेगी तो वितरण किन वस्तु का होगा और फिर समान वितरण से क्या लाभ होगा? अतः कर प्रणाली का निर्माण इस प्रकार करना चाहिये कि दोनों उद्देश्यों की पूर्ति होती रहे अर्थात् उत्पादन भी हतोत्साहित न हो और धन का वितरण भी समान रहे।

जो कर धन के पुनर्वितरण में सहायता करते हैं वे आर्थिक जीवन को स्थायी बनाने हैं। नदी काल में जबकि वस्तुओं के मूल्य गिरते जाते हैं और बेकारी फैलने लगती है, उस समय निर्धन व्यक्तियों पर कर लगाना सामाजिक हित में होता है। हम सभी जानते हैं कि निर्धन व्यक्ति धनी व्यक्तियों की अपेक्षा अपनी आय का एक बहुत बड़ा अनुपात उपभोग पर व्यय करते हैं। यदि निर्धनों पर कर लगाये जायें तो उनका उपभोग कम होने से जो कुछ वस्तुओं की माग बाजार में थी उसमें भी कमी आयेगी और बेकारी और उत्पन्न होगी। इसलिये निर्धनों पर कोई भी कर नहीं लगाना चाहिये, बल्कि धनी व्यक्तियों से कर वसूल करके ऐसी सेवाओं पर खर्च करना चाहिये जिनसे निर्धन व्यक्तियों की माग पहुँचे और उनकी व्रत-शक्ति में वृद्धि हो, उत्पादन बढे और बेकारी कम हो। अतः कर, धन के पुनर्वितरण द्वारा, देश में आर्थिक जीवन को स्थायी बनाने हैं।

### करारोपण और उपभोग—

करारोपण व्यक्तियों के उपभोग को भी प्रभावित कर सकता है। साधारणतः आयकर व्यक्तियों के उपभोग स्तर को कम करता है, परन्तु यदि आयकर बहुत ही प्रगतिशील हो और प्रतिगामी भी हो तो इसके प्रभाव समाज के लिये बहुत घातक सिद्ध होने हैं। इसीलिये छोटी आय वाले लोगों की आय पर कोई भी कर नहीं लगाया जाता, क्योंकि इसका भार निर्धनों पर पड़ने के कारण अन्तिम दशा में देश के उत्पादन पर प्रभाव पड़ता है। हम पहले भी कह चुके हैं कि आवश्यक और प्रतिष्ठा सम्बन्धी आवश्यकताओं की वस्तुओं पर कर लगाने का भी यही परिणाम होता है। ऐसी वस्तुओं के मूल्य बढ़ जाते हैं, और उनकी माग बेलोच रहने के कारण, कर का भार गरीबों पर अधिक पड़ता है। उनको या तो अपना उपभोग कम करना होता है या ऋणग्रस्त रहना पड़ता है। ये दोनों स्थितियाँ खराब होती हैं। ठीक इसी प्रकार की स्थिति उस समय उत्पन्न होती है, जबकि उन वस्तुओं पर कर लगता है जो कार्यक्षमता बढ़ाती हैं। ऐसी वस्तुओं की माग की लोच अधिक होने के कारण, व्यक्ति मूल्य बढ़ने पर या तो उनका उपभोग कम कर देते हैं या उनका उपभोग विलुप्त बन्द हो कर देते हैं। इसीलिये ऐसी वस्तुओं पर कर लगाना नुरा समझा जाता है। दूसरी ओर जिलासिता की वस्तुओं पर कर लगाना अच्छा समझा जाता है। इसका अग्रिम यह नहीं कि करों से ऐसी

वस्तुओं का उपभोग कम नहीं होता। उपभोग कम तो होता है, परन्तु ऐसी वस्तुओं का उपभोग कम होने से समाज को लाभ होता है। व्यक्तियों की जो कार्यक्षमता इन वस्तुओं के उपभोग से कम होती थी वह अब नहीं होगी। दूसरे इनका भार धनी व्यक्तियों पर पड़ता है, इसी प्रकार हानिकारक तथा नशीली वस्तुओं पर कर लगाने से भी समाज को लाभ होता है क्योंकि इनके मूल्य बढ़ने से जो उपभोग व कमी होती है वह व्यक्तियों के नियम लाभप्रद होती है।

यदि करारोपण के व्यक्तिगत वस्तुओं पर पड़ने वाले प्रभावों की धीरे ध्यान दिया जाये तो यह ज्ञात होगा कि करारोपण द्वारा वस्तुओं का उपभोग कम होने से व्यक्तियों की सन्तुष्टि सदैव ही कम नहीं होती। यदि वस्तुओं की माँग लोचदार है तो कर लगने से वस्तुओं का जो उपभोग कम होगा, उसका अभिप्राय यह होगा कि या तो व्यक्तियों को उस वस्तु से सन्तुष्टि नहीं प्राप्त होती है या उस वस्तु का स्थान पर कोई दूसरी वस्तु वस्तु का उपभोग किया जा सकता है या उसका उपभोग आवश्यक नहीं है और भविष्य के लिये स्थगित किया जा सकता है। इसीलिए ऐसी वस्तुओं पर कर लगाने से व्यक्तियों की सन्तुष्टि कम नहीं होती। यह ध्यान रहे कि ऐसे कर से सरकार को कोई विशेष आय प्राप्त नहीं होती। वस्तुओं की माँग लोचदार होने के कारण मूल्य बढ़ने के साथ साथ माँग भी कम होती जाती है और बाजार में वस्तुओं की बिक्री की मात्रा भी कम होती जायेगी। यदि वस्तुओं की बिक्री पर कर लगा हुआ है तो बिक्री कम हो जाने से सरकार की आय भी कम होती जायेगी और यदि कर वस्तुओं के उत्पादन पर लगा है, तो उत्पादन कम होने से (क्योंकि बाजार में वस्तुओं की माँग कम हो गयी है) सरकार की आय भी कम होती जायेगी। अतः जब सरकार लाभदार माँग वाली वस्तुओं पर कर लगाती है तो उसका उद्देश्य आय प्राप्त करना नहीं होता। सरकार को बेरोजगार माँग वाली वस्तुओं पर कर लगाने से ही आय प्राप्त होती है। परन्तु इन वस्तुओं पर कर लगाने से व्यक्तियों की सन्तुष्टि बहुत कम हो जाती है। शायद से व्यक्तियों की सन्तुष्टि इतनी कम नहीं होती जितनी वस्तुओं पर कर लगने से, क्योंकि आयकर से केवल आय ही कम होती है, वस्तुओं के गुणों में वृद्धि नहीं होती। व्यक्तियों की सन्तुष्टि मूल्यों की वृद्धि से अधिक कम होती है।

### करारोपण और आर्थिक स्थिरता—

हम राजकीय व्यय के प्रभावों का अध्ययन करते समय यह स्पष्ट कर चुके हैं कि राजकीय व्यय द्वारा आर्थिक जीवन को स्थायी बनाया जा सकता है। राज्य करों द्वारा भी देश में आर्थिक क्रियाओं का नियमन कर सकता है और देश में रोजगार के स्तर को स्थायी बना सकता है और पूर्ण रोजगार की स्थिति स्थापित कर सकता है। प्रो० लेर्नर (Lerner) का तो यह विचार है कि राज्य को आय के स्रोत के रूप में करों को देखना ही नहीं चाहिए बल्कि करारोपण का एकमात्र उद्देश्य देश में आर्थिक क्रियाओं अर्थात् उत्पादन, वितरण एवं उपभोग सम्बन्धी क्रियाओं के आकार को नियमित

करना ही होना चाहिए। इनको विश्वास है कि आय तो अन्य नौतों में भी प्राप्त की जा सकती है, जैसे मोट प्रकाशित करके। कर द्वारा व्यक्तियों की श्रम शक्ति तथा व्यय शक्ति को कम करना चाहिए। सरकार का, करारोपण का कोई भी उद्देश्य यों न हो, यह निश्चित ही है कि आर्थिक क्रियाओं पर करारोपण का प्रभाव अवश्य ही पड़ेगा। करारोपण, व्यक्तियों के उपभोग और विनियोग करने की शक्ति को प्रभावित करके देश के व्यापार, उद्योग और रोजगार की स्थिति को प्रभावित करता है। यह तो स्पष्ट ही है कि देश में सभी आर्थिक क्रियाएँ, उपभोग के स्तर में निर्धारित होती हैं। वस्तु विशेष का उपभोग बढ़ने से उसकी मांग बढ़ती है, मूल्य बढ़ता है, उत्पादन बढ़ता है और उस उद्योग विशेष में अधिक व्यक्तियों को रोजगार मिलने लगता है। उपभोग के कम होने से स्थिति बिल्कुल विपरीत हो जाती है। विनियोगों द्वारा पूँजीगत वस्तुओं की उत्पत्ति बढ़ती है, जिनसे अन्य वस्तुओं का उत्पादन बढ़ता है और इस प्रकार देश में रोजगार में वृद्धि होती है। अतः जिन करों से उपभोग हतोत्साहित होता है और घन विनियोगों में लगने के स्थान पर सचिन कोपों (Hoards) में जाने लगता है वे बेरोजगारी बढ़ावेंगे और बुरे होते हैं।

मुद्रा स्फीति के काल में करारोपण का प्रभाव व्यक्तियों की क्रय शक्ति को कम करना होता है। मुद्रा स्फीति में मूल्यों की वृद्धि से समाज के अधिकांश वर्गों को हानि होती है। अतः व्यक्तियों की क्रय शक्ति को कम करके मूल्यों को बढ़ने की प्रवृत्ति को रोका जाता है। व्यक्तियों की अतिरिक्त क्रय-शक्ति व्यक्तियों के पाग से करारोपण द्वारा सरकार के पास पहुँच जाती है। आय कर तथा व्यय कर इस सम्बन्ध में अधिक प्रभावशाली सिद्ध होते हैं। आय कर आय को कम करके क्रय-शक्ति को कम करता है और व्यय-कर व्यय करने की प्रवृत्ति को हतोत्साहित करता है। मुद्रा-स्फीति में आयों की अपेक्षा उत्पत्ति में वृद्धि नहीं हो पाती है इसीलिए मूल्य बढ़ते जाते हैं। उत्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए, कुछ करों की छूट भी लाभकारी सिद्ध होती है। नए उत्पादकों पर कोई कर न लगाया जाये ताकि उन्हें उत्पत्ति बढ़ाने के लिए प्रोत्साहन मिले। वस्तुओं की मात्रा आयातों द्वारा भी बढ़ाई जा सकती है। अतः मुद्रा-स्फीति में आयात करों को कम करने से आयातों को प्रोत्साहन मिलेगा और देश में सामान्य मूल्य स्तर भी कम होगा। इस प्रकार करारोपण द्वारा, मुद्रा-स्फीति में, मूल्यस्तर में स्थिरता लाई जाती है।

मुद्रा संकुचन या मंदी काल में आर्थिक स्थिति मुद्रा-स्फीति के विलकुल विपरीत होती है। मंदीकाल में विनियोगों में मंदी आ जाती है, उत्पादन बन्द होने लगता है, और बेकारी बढ़ने लगती है। चारों ओर निराशा की एक लहर दौड़ने लगती है। ऐसी स्थिति में यदि नए कर लगाये जायेंगे तो वे क्रय-शक्ति और विनियोगों को हतोत्साहित करके स्थिति को और भी विगाड़ देंगे। परिणामस्वरूप रोजगारों की स्थिति और भी अधिक खराब हो जायेगी। इसलिए यह आवश्यक है कि कर की मात्रा पहले से कम कर दी जाए। राजकीय व्यय में वृद्धि कर दी जाए और ऐसे उद्योगों को चालू किया जाये, जिनमें अधिक व्यक्तियों को नौकरी मिले।

ऐसी स्थिति में अप्रतिभर घाटे के बजट की व्यवस्था भी जाती है। यह ध्यान रहे कि भार को इस प्रकार कम करना चाहिये कि कर भार निर्धनों पर कम हो जाए। जिन करो का भार धनी व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है, उनमें अधिक कमी करने की आवश्यकता नहीं जबकि उद्योगों की सहाय में, केवल निर्धनों का कर-भार कम करने से ही, वृद्धि होगी। अतः सरकार द्वारा जो धन का पुनर्वितरण होता है, वह भी मनी को रोकने में सहायता करता है। कभी-कभी यह प्रस्ताव दिया जाता है कि उपभोग को बढ़ाने के लिए, बचत और धन को संचित करने पर कर समाप्त चाहिए। साथ ही उन करो को कम कर देना चाहिए, जिनसे विनिमोग हतोत्साहित होते हैं। तब विनिमोग को प्रोत्साहन प्रदान करने के लिए कुछ प्रकार की रियायतें भी देनी चाहिए। गरीबकाल में करारोपण द्वारा इस प्रकार हम, मासिक क्रियाओं को स्वचारीय प्रदान कर सकते हैं और रोजगार की स्थिति को सुधार सकते हैं।

यह सत्य है कि हम कह सकते हैं कि मुद्रा-नफ़ीति में नए करो को समाप्त कर और पुराने करो को बढ़ा कर व्यक्तियों की जेबों से प्रतिरिक्त तन्त्र-सक्ति को कम करना और मुद्रा संचयन में करो को हटा कर या दर कम करके और तब समा का विचार स्वगित करके समा को स्थिर और रोजगार की स्थिति को स्थायी बनाया जा सकता है। इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए राजस्व सम्बन्धी क्रियाओं का उपयुक्त आधुनिक साधनों द्वारा किया जाता है और करारोपण हर सरकार की आर्थिक नीति का मुख्य अंग बन गया है। आधुनिक लेखा इसी की कार्य-सम्पादन सम्बन्धी वित्त-व्यवस्था (functional finance) कहते हैं।<sup>10</sup> यही राजस्व का महत्व भी है। राजस्व वित्त में करारोपण का, कार्य-सम्पादन सम्बन्धी महत्व (functional importance) को इस प्रकार स्पष्ट किया जा सकता है। पहले और भारी कर लगा कर उत्पादन सम्बन्धी क्रियाओं को नियमित कर सकते हैं, कुछ हानिकारक एवं विलास की वस्तुओं पर कर लगाकर उनके उपभोग को नियमित किया जा सकता है। करो द्वारा वस्तुओं और सम्पत्ति के विनिमय को भी नियमित किया जा सकता है। धन, धर्म तथा सम्पत्ति पर कर लगाकर धन को समतापूर्वकता को दूर किया जा सकता है। व्यक्ति तथा प्राणी कर द्वारा, व्यक्तियों के आय-व्यय को नियंत्रित किया जा सकता है और अन्त में करो द्वारा ही जो समा रोजगार को स्थायी रखा जा सकता है। इसी कारण करारोपण सरकार की नीति का एक अविरोधक अंग बन गया है।

### प्राक्कथन—

विच्छेद अध्यायो में हमने अनेकवार 'कर-भार' शब्द का प्रयोग किया है। इस अध्याय में हम कर-भार सम्बन्धी समस्या का विस्तृत अध्ययन करेंगे। कर-भार की समस्या का अध्ययन व्यवहारिक दृष्टिकोण से नितान्त आवश्यक है, क्योंकि करारोपण की न्यायशीलता इसी पर निर्भर करती है कि कर-भार किम व्यक्ति को सहन करना पड़ता है? कर का भार उसी व्यक्ति पर पड़ता है जिस पर कर लगाया गया है या वह व्यक्ति किसी अन्य व्यक्तियों पर कर का भार डाल देता है? कर-भार सभी व्यक्तियों पर समान है या असमान? इन्हें प्रश्नों से सम्बन्धित सैद्धान्तिक वाद विवाद की विवेचना हम इस अध्याय में करने जा रहे हैं।

कर-भार की मुख्य समस्या यह मालूम करना है कि 'कर का भुगतान वास्तव में कौन कर रहा है?' हम जानते हैं कि कर का भार सदैव ही उस व्यक्ति पर नहीं पड़ता, जिससे वह वसूल किया जाता है। अधिकतर वह अन्य व्यक्तियों को सहन करना पड़ता है। वित्त मंत्री के लिए यह जानना आवश्यक है कि कर का अन्तिम भार किस व्यक्ति को सहन करना पड़ रहा है। अतः कबले यह ही मालूम करना आवश्यक नहीं है कि कर का भार आरम्भ में किस पर पड़ रहा है, बल्कि यह जानना भी आवश्यक है कि अन्त में कर का भार किस व्यक्ति पर पड़ता है। इनके अतिरिक्त इसका भी ज्ञान प्राप्त करना आवश्यक है कि कर का मौद्रिक भार (money burden) तथा अमौद्रिक भार (non-monetary burden) किस-किस पर पड़ रहा है। कर का प्रारम्भिक भार मालूम करना तो सम्भव है, किन्तु कर का अन्तिम भार निर्दिष्ट करना अत्यन्त कठिन होता है। कर के भार से हमारा अभिप्राय, प्रत्यक्ष मौद्रिक भार से है।

बहुधा कर-दबाव (Impact of tax), कर-भार (Incidence of Tax) और कर-विवर्तन (Shifting of Tax) में भेद किया जाता है।

जब किसी व्यक्ति पर कर लगाया जाए, और कर का भुगतान वह ही करे, अर्थात् कर की राशि उसी व्यक्ति की आय में से सरकारी खजाने में जाये तो कर का दबाव उसी व्यक्ति पर पड़ता है। सरकारी रजिस्ट्रो में उसी का नाम कर-दाताओं की सूची में लिखा होता है। इसको एक उदाहरण द्वारा समझा जा सकता

है। अभी अभी भारत सरकार ने खण्डसारी शकर पर ५६०% का उत्पादक कर लगाया है। यह कर उत्पादित शकर के मजदूर के अनुसार उत्पादकों से ही वसूल किया जायगा इसलिये कर उदात्त खण्डसारी उत्पादकों पर पड़ेगा। कर का भार उस व्यक्ति पर पड़ता है, जिसको शकर से कर का मोहिब भार सहन करना पड़ता है। कर-भार मागूम करने के निम्न हक़ों पर दिलाया जाता कि यदि कर न लगाया जाता तो कर के रूप में दी गई धन राशि निम्न की जब मंजूर होगी। हमारे उदाहरण में यदि खण्डसारी उत्पादक शकर के मूल्य बढ़ाकर उपभोक्ताओं से कर वसूल कर देने में सफल हो जाते हैं तो कर भार उत्पादकों पर न रहे कर उपभोक्ताओं पर रहेगा, क्योंकि शर्त में कर का मोहिब भार उपभोक्ताओं का ही सहन करना पड़ता है। यदि उत्पादकों को अपने इस प्रयाग में सफलता नहीं होती अर्थात् यदि वे मूल्य बढ़ाने में सफल नहीं होते तो कर भार उत्पादकों पर ही रहेगा। अब कर भार उसी व्यक्ति पर पड़ता है जो शर्त में उदात्त भुगतान करता है। अभी-कभी ऐसा भी हो सकता है कि उत्पादक मूल्य बढ़ाने में सफल तो हो जायें परन्तु इतना नहीं कि जिस कर राशि का उन्होंने भुगतान किया या वह पूरी हो जाय, तो कर का भार कुछ उत्पादकों पर पड़ेगा और कुछ उपभोक्ताओं पर। इस प्रकार यदि कर-दाता अपने कर भार को किसी अन्य व्यक्ति पर उतारने में सफल हो जायें तो इस विधि को कर विद्यन (Shifting of tax) कहते हैं। उदात्त उदाहरण में खण्डसारी उत्पादक यदि उपभोक्ताओं से कर की राशि वसूल करने में सफल हो जायें तो वह कर का भार उपभोक्ताओं पर उतार देते हैं।



के उत्पादक आरम्भ में ही कुल घन, कर के रूप में सरकार को दे दते हैं, जो यदि वषों बाद, जबकि शहर का मारा स्टाक विक्रय जाता है, वसूल होता है, तो इस स्थिति में उन्हें पहले से ही दे दिया गया घन पर व्याज की हानि होती है। यह हानि कर का परोक्ष मौद्रिक भार है जो उत्पादकों को ही सहन करना पड़ता है। इससे हम कर भार के अध्ययन के क्षेत्र में सम्मिलित नहीं करते। करारोपण से मूल्य बढ़ जाने के कारण निपुणों को धनी व्यक्तिगत की समेक्षा अपनी आय का अधिक भाग खर्च करना पड़ता है और इस प्रकार उन पर कर का प्रत्यक्ष वास्तविक भार पड़ता है। यह भी कर भार के अध्ययन के क्षेत्र में सम्मिलित नहीं होता। करारोपण के कारण मूल्य बढ़ जाने से या तो उपभोक्ता शहर का उपभोग कम कर देंगे और यदि ऐसा नहीं करते तो अन्य वस्तुओं का उपभोग उन्हें कम करना होगा। दोनों ही स्थितियाँ में उनका कुल मनोप कम होगा। यह कर का परोक्ष वास्तविक भार है और इसलिए कर भार के अध्ययन के क्षेत्र से बाहर है। अतः कर भार के अध्ययन में हम केवल प्रत्यक्ष मौद्रिक भार को ही सम्मिलित करते हैं।

श्रीमती उर्मता हिप्पन ने 'उपनि' (formal) कर भार तथा प्रभावयुक्त (Effective) कर भार के बीच भेद दिया है। यह पहली है कि 'हम अर्थशास्त्र में करदानाश्रय पर पड़ने वाले करों का शहर के नगर के दो विभागों में सम्मिश्रित है। प्रथम उन विधि की सांख्यिकीय गणना में जिसके द्वारा किसी विशेष अवधि (आय एक वर्ष) में किसी विशेष कर से आय प्राप्त की जाती है, अर्थात्, वस्तु का बाजार मूल्य, जिस पर कर निर्धारित किया जाता है और उसी उत्पादन लागत, के बीच का अन्तर, नागरिकों के बीच विभाजित किया जाता है। या वैकल्पिक रूप से, व्यक्तियों को आय का वह अनुपात, जो उन लोगों को आय प्रदान नहीं करता, जो उन्हें वस्तुएं अथवा सेवाएं प्रदान करता है, वरन् प्रशासक संस्थाओं (Governing bodies) की सामूहिक संतुष्टियाँ के अर्थ प्रबन्ध के लिए दिया जाता है। इस गणना के परिणाम को उपरिक भार कह सकते हैं।'<sup>2</sup> संक्षेप में हम कह सकते हैं कि श्रीमती हिप्पन के अनुसार कर का प्रत्यक्ष मौद्रिक भार ही कर का उपरिक भार है। परन्तु क्या यह इस प्रकार के अध्ययन में सहायता पुर कर की दरों के परिवर्तन में जो प्रतिक्रियाएँ तथा परिणाम उत्पन्न होते हैं उनका कुछ भी ज्ञान प्राप्त नहीं होता इसलिए प्रभाव युक्त नगर के अध्ययन की आवश्यकता होती है। श्रीमती हिप्पन ने लिखा है कि 'किसी कर के सम्पूर्ण आर्थिक परिणामों का पता लगाने के लिये, हमको दो चित्र बनाने और उनकी तुलना करनी होगी है एक वह आर्थिक स्थिति (उत्प्रेरणानाश्रय की आयव्ययनाश्रय तथा आय का वितरण और मापना का वटवारा) जो कर विशेष के लागू होने से उत्पन्न होती है, और दूसरी वह आर्थिक स्थिति जो कर के अभाव में उत्पन्न होती है। इन दोनों चित्रों के अन्तर को कर का प्रभावयुक्त भार कहना सुविधाजनक है।'<sup>3</sup>

2 Public Finance, Page, 158

3 Ibid, Page, 159

## कर भार के अध्ययन का महत्व—

प्राथमिक रूप से कर भार का अध्ययन बहुत ही महत्वपूर्ण है। शासकन करारोपण का उद्देश्य केवल राजकीय कर्तव्यों की पूर्ति के लिये धन इकट्ठा करना ही नहीं है बल्कि समाज में धन का वितरण समान रूपता तथा उत्पत्ति पर पड़ने वाले चूरे प्रभावों को रोकना भी है। विभिन्न व्यक्तियों पर कर भार के व्यापकपूर्ण वितरण पर ही करारोपण की न्यायशीलता निर्भर होती है। परन्तु यह पता लगाने के लिये कि कर का भार सभी वर्गों पर व्यापकपूर्ण है या नहीं वित्तमन्त्री को यह पता लगाना होता कि विन-विंग वर्गों पर विभिन्न करों का मौखिक भार किना पड़ रहा है, क्योंकि तभी यह निश्चित हो सकेगा कि कर प्रणाली कर हान योग्यता के सिद्धान्त के अनुगुण है। वास्तव में कर विवर्तन के कारण समस्या तनिव जटिल हो जाती है। सरकार का उद्देश्य किसी विशेष वर्ग पर कर भार डालने का हो सकता है परन्तु यदि इस पर का निर्वर्तन कर दिया जाता है, तो सरकार का उद्देश्य ही पराजित हो जायेगा। इसीलिये कर-भार और कर वित्तन के अध्ययन का महत्व है। ऐसे अध्ययन से हम यह पता चल पाता है कि किस व्यक्ति पर किसी कर का किना भार पड़ेगा और यह बात पता लग जाने से बाद कोई भी कर अनुचित रूप से नहीं लगाया जा सकेगा। प्रत्यक्ष करों का कर-भार तो आसानी से पता लग जाता है, परन्तु अप्रत्यक्ष करों का कर-भार पता लगाना इतना सरल नहीं होता, इसीलिये कर भार का अध्ययन आवश्यक है। यदि यह अध्ययन नहीं किया जायेगा तो सम्भव है कि ऐसी वस्तुओं पर कर लग जाये, जिसका उपयोग निरर्थक व्यक्ति अधिक करते हैं। यदि सरकार किसी विशेष वर्ग पर कर भार डालना चाहती है तो उस इन अध्ययन से उन विधियों का ज्ञान प्राप्त होगा, जिसकी अपेक्षा पर प्रत्यक्ष उद्देश्य की पूर्ति कर सके।

परन्तु कर-भार की समस्या का अध्ययन इतना सरल नहीं है जितना की ऊपर में प्रतीत होता है। इस प्रकार के अध्ययन में अनेकों कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। प्रथम, मूल्य के निरन्तर उतार चढ़ाव के कारण सदैव ही कर-भार का वास्तविक ज्ञान प्राप्त करना सम्भव नहीं होता। करारोपण के प्रतिरिक्त मुख्य अन्य कारणों से भी बढ़-चढ़ते हैं। अतः यह, जैसे, पता, व्यापार, जाति, शिक्षा, धर्म, आदि कारण का परिणाम है। यदि मूल्य वृद्धि अत्यन्त करारोपण का प्रभाव है और कुछ अन्य कारणों का तो यह कैसे निर्दिष्ट किया जाये कि करारोपण के कारण मूल्यों में किना वृद्धि हुई है। दूसरे कर-भार और कर प्रभावों के बीच भेद करना, व्यवहार में कठिन होता है। तीसरे कर-भार का अध्ययन एक तुलनात्मक अध्ययन है, अर्थात् कर-भार का सही अध्ययन उन्नी समय हो सकता है जबकि एक कर का भार अलग समय अवधि के सम्बन्ध में अलग अलग आयु किया जाये और तब तुलनात्मक अध्ययन किया जाये और पता लगाया जाये कि किस पर कर का भार कम है और किस व्यक्ति पर अधिक। क्योंकि किसी एक वर्ग पर पड़ने वाले

कर-भार का अध्ययन यह सिद्ध नहीं कर सकता कि एक व्यक्ति दूसरे की अपेक्षा अधिक कर भार सहन कर रहा है। "जो व्यक्ति कर का भुगतान करते हैं, उनको कर के लगने से कम चोट पहुँचती है अपेक्षाकृत उन व्यक्तियों के जो कर का भुगतान नहीं करते। एक व्यक्ति जो पुनः पर लग हुये व्यक्ति कर को बचाने के लिये रोज़ दो मील का अवसर-लगाकर जाता है, उसको इस कर के हटने से अधिक लाभ होगा अपेक्षाकृत उन व्यक्तियों के जो कर का भुगतान करते हैं।" 4 यत कर भार के अध्ययन से यह आवश्यक नहीं कि कर भार का वितरण न्यायपूर्ण हो ही जाय, परन्तु फिर भी इसका अध्ययन अन्य प्रभावों का ज्ञान कराने में सहायक हो सकता है। 5

### कर विवर्तन के सिद्धान्त—

कर विवर्तन उन क्रिया को कहते हैं जिसके द्वारा कर का भार अन्य व्यक्तियों पर टाला जाता है। प्रायः सभी व्यक्तियों की कर भुगतान करने की इच्छा नहीं होती। हर व्यक्ति यही चाहता है कि उसे पर कर भार न पड़े। इसलिए प्रत्येक व्यक्ति का यही प्रयास रहता है कि वह कर को किसी दूसरे व्यक्ति पर हलके दे। कभी तो वह सफल हो जाता है और कभी वह असफल रहता है। वास्तव में कुछ कर होना ही ऐसे हैं कि उनको अधिक बार एक से दूसरे व्यक्ति पर नहीं टाल सकते, जैसे यदि एक स्थानीय दूकानदार पर कोई कर लगाया गया है तो वह उसको उपभोक्ताओं से वसूल कर लेगा परन्तु उपभोक्ता उसे किसी दूसरे व्यक्ति पर नहीं ठुकेन सकते। इस प्रकार ऐसी स्थिति में कर विवर्तन केवल दो ही विन्दुओं तक सीमित रहता है। इसके विपरीत यदि किसी अधिकार पर कर लगाया जाता है तो वह अपने मालिक से ऊँची मजदूरी माँगेगा। यदि मिल मालिक मजदूर की मजदूरी बढ़ा देता है तो वह अपनी वस्तुओं के मूल्य बढ़ा कर थाक व्यापारियों से वसूल कर लेगा थोक व्यापारी फुटकर व्यापारियों से वसूल करेंगे, जो अंत में उपभोक्ताओं से वसूल करने का प्रयत्न करेंगे। इस उदाहरण में कर विवर्तन उनको विन्दुओं पर किया गया है। कर भार के अध्ययन में प्रारम्भिक सीढ़ी कर विवर्तन का ही अध्ययन है। इस अध्ययन में कई बातों का ज्ञान प्राप्त करना आवश्यक है जैसे, कर विवर्तन किस दिशा में हो रहा है उसका रूप क्या है और विवर्तन की माप किस प्रकार की जाय ?

जहाँ तक कर विवर्तन की दिशा का सम्बन्ध है यह भागे भी हो सकता है और पीछे भी। जब कोई व्यापारी अपने ऊपर लगे हुये कर का उपभोक्ताओं पर डाल देता है तो इसे कर को आगे ढकेलना कहते हैं। यदि व्यापारी ऐसा नहीं कर पाता, कदाचित् उसे यह डर हो कि मूल्य बढ़ाने पर वस्तु न बिके तब वह कर को पीछे ढकेलने की कोशिश करता है अर्थात् वह मिल मालिक से कर के अनुपात में

4 Carman, quoted by Seligman *Shifting and Incidence of Taxation*, Page 13

5 Cf Seligman op cit Page 14

कम मूल्य देकर वस्तुएँ खरीदना चाहेंगे। इस प्रकार वर को आगे (उपभोक्ताओं पर) देने का (Forward Shift) का सकता है और पीछे ठकेला (Backward Shift) का सकता है। कभी कभी यह भी सम्भव है कि वर विवर्तन बिल्कुल भी न हो सके। यह अधिकतर उन वस्तुओं में होता है जिनकी माँग लोचदार होती है। जन्मादा वर का विवर्तन दो प्रकार से कर सकता है, या वो वस्तुओं के मापों में वर का अनुपात में बड़ा वर का वस्तुओं के गुणों को कम करके। यही वर विवर्तन के रूप है। कर विवर्तन के माप से हमारा अभिप्राय यह है कि वर का जितना भार किस व्यक्ति पर पड़ रहा है, अर्थात् केवल उपभोक्ता पर या व्यापारी पर या दोनों पर।

कभी कभी लोग वर विवर्तन को वर से बचना (Evasion) समझ बैठते हैं। पर वे बचने में तो वर की चोरी होती है। सरकारी खजाने में जो पर राशि पहुँचनी चाहिए जो वह व्यक्तियों की जेबों ही में रह जाती है अर्थात् व्यक्ति उसकी चोरी कर लेता है। उस स्थिति में सरकार को हानि होती है। दूसरी ओर वर विवर्तन में वर की चोरी नहीं होती अर्थात् वर की पूरी राशि सरकारी खजाने में पहुँचनी है, परन्तु वर उस व्यक्ति की जेब में नहीं निकलता, जिसकी जेब में से सरकार निश्चयना चाहती है अर्थात् वह अन्य व्यक्तियों से उसका भुगतान करता जाता है। इस प्रकार वर विवर्तन और वर से बचना एक दूसरे से पूर्णतया भिन्न है।

वर विवर्तन के सम्बन्ध में प्राचीन काल में मिडान्तों की रचना हुई थी। एवं वे निर्वाधवादियों (Physiocrats) का केन्द्रीयकरण सिद्धान्त (Concentration Theory) और दूसरे फार्मोमी केन्द्रों का प्रसार सिद्धान्त (Diffusion Theory)। हम इन सिद्धान्तों की क्रमानुसार विवेचना करेंगे।

केन्द्रीयकरण सिद्धान्त—यह सिद्धान्त निर्वाधवादियों द्वारा प्रस्तुत किया गया था। उनके अनुसार सभी वर शून्य में भूमि पर गिरते हैं। इसलिये केवल भूमि पर ही वर वर लगाया जायेंगे। अन्य किसी भी वस्तु पर जो वर लगाया जायेंगा उसका विवर्तन होगा, फिर विवर्तन होगा और शून्य में यह भूमि पर ही आकर दिखेगा। अनावश्यक वर विवर्तन समुद्रिधावन होना है इसलिये केवल भूमि के मालिकों पर ही वर लगाना चाहिये। वास्तव में इन लोगों का यह विश्वास था कि केवल भूमि ही एक उत्पादक व्यवसाय था। निर्माण उद्योगों को वे अनुत्पादक मानते थे, क्योंकि यह किसी नई वस्तु को उत्पन्न नहीं करते हैं केवल पहले से ही स्थिति वस्तुओं का रूप बदल देते हैं। केवल भूमि यात उद्योग मछली उद्योग इत्यादि ही नई वस्तुओं को उत्पन्न करते हैं। इन्हीं में उत्पादन लागत की अपेक्षा कुछ अधिक्य (Surplus) उपज के रूप में प्राप्ति होता है, इसलिये यह वर दे सकते हैं और इन पर वर लगाना चाहिये। यही कारण था कि वे केवल एक वर अर्थात् भूमि पर ही वर लगाने के पक्ष में थे। इसको वे *Impôt unique* कहते थे।

प्रसार सिद्धान्त—इस सिद्धान्त के अनुसार वर विवर्तन उस समय तक होता

रहता है, जब तक कि वह गरीब समाज पर न छा जाये, अर्थात् धीरे धीरे कर का भार सारे समाज पर फैल जाता है और किसी एक या कुछ ही व्यक्तियों पर नहीं रहता। कदाचित् फ्रान्सीसी अर्थशास्त्री कनार्ड (Canard) ने सर्वप्रथम इसको विवेकशील विवेचना की थी। उसने अनुसार केवल भूमि ही में आधिक्य उत्पन्न नहीं होता, शम तथा व्यापारी भी यह आधिक्य उत्पन्न करने हैं। जब कभी भी कोई वस्तु बेची जाती है या खरीदी जाती है, कर का कुछ भार टाल दिया जाता है और जो एक वस्तु का श्रेता है वह दूसरी का चिन्ता होता है। इसीलिये कर सारे समाज पर फैलता है। मर हैमिल्टन ने ब्रिटिश संसद में कहा था कि, "प्रसार के आस्थावादी सिद्धान्त से भी कदाचित् अधिक मजबूती है, वह यह कि करो की प्रवृत्ति फैलने तथा समान होने को होगी है और यदि ये निश्चिन्ता तथा एकसारिकता में लगाये जायें तो वह प्रसारित होकर प्रत्येक सम्पत्ति पर ही अपना भार डालेंगे।" इयाँ प्रकार लाड मैमफील्ड ने कहा था कि, 'एक कर उस पत्थर के समान है जो भौल में गिरने हुये एक गोला बनाता है, जो दूसरे गोल को बनाना है और गति प्रदान करता है और इस प्रकार सम्पूर्ण परिधि (Circumference) में हलचल उत्पन्न हो जाती है।" कनार्ड ने क-प्रसार की तुलना कपिंग (Cupping) की धीर-काष्ठ (Operation) से की है। उनके अनुसार "यदि मनुष्य के शरीर में किसी नम में से खून निकाल लिया जाये तो केवल उमी नम में ही खून की कमी नहीं होती बल्कि सारे शरीर में खून की कमी हो जाती है।" अर्थात्, यदि समाज के केवल एक व्यक्ति से कर लिया जाये तो कर भार केवल उमी व्यक्ति पर ही नहीं पड़ेगा, बल्कि सारे समाज पर क्योंकि प्रत्येक व्यक्ति समाज के शरीर का एक अंग है। अब इन लेखकों के अनुसार किसी वस्तु पर या कितनी ही वस्तुओं पर कर लगाना जाये, उसका भार सारे ही समाज पर पड़ेगा और किसी भी प्रकार का भेदभाव नहीं रहेगा।

उपर्युक्त विवरण में स्पष्ट है कि दोनों ही सिद्धान्तों में कुछ समानता है। दोनों सिद्धान्त इस बात का स्वीकार करने हैं कि कर का भुगतान आधिक्य आय (Surplus income) में से किया जाता है। अन्तर केवल इतना है कि निर्वाधावादी लेखक केवल भूमि की उपज को ही आधिक्य आय मानते थे, परन्तु फ्रान्सीसी लेखक यह मानते थे, कि प्रत्येक वस्तु में आधिक्य आय उत्पन्न होती है। इसीलिये निर्वाधावादी केवल भूमि पर ही अकेले कर के पक्षपाती थे और फ्रान्सीसी लेखक न एक कर के विपक्ष में थे और न अनेक कर के विपक्ष में थे। वे तो प्रत्येक कर को ही अच्छा मानते थे। यदि हम भूमि शब्द का प्रयोग केवल धरान्त और उससे सम्बन्धित वस्तुओं के लिये ही करें, अर्थात् यदि हम भूमि या भूमिप्राय उन्हीं वस्तुओं में से जिनको पुराने लेखक समझते थे तब तो निर्वाधावादी लेखकों का विचार अतिसीमित था, परन्तु यदि हम भूमि का व्यापक अर्थ लें, अर्थात् सभी उत्पत्ति के माधनों में

6 Quoted by Mehta and Agrawal, Public Finance—Theory and Practice, Page 74

7 Quoted by Saxena and Mathur, Public Economics, Page 72.

हे या बेलोच ? कर का कितना भाग क्रेता को देना होगा और कितना विक्रेता को ? इस बात पर निर्भर होगा कि इन दोनों के लिये माँग तथा पूर्ति की लोच कैसी है । यदि माँग की अपेक्षा पूर्ति बहुत लोचदार है तो स्पष्ट ही है कि विक्रेता कर का एक बड़ा भाग क्रेताओं के ऊपर ढकेल देंगे, परन्तु जहाँ स्थिति इसके बिल्कुल विपरीत है, विक्रेता कर का केवल एक छोटा सा भाग ही क्रेताओं पर ढकेल सकेंगे अर्थात् कर का अधिक भार विक्रेताओं पर ही पड़ेगा । इस प्रकार कर भार वस्तुओं की माँग तथा पूर्ति की लोच पर निर्भर करता है ।

**कर-भार वस्तुओं की माँग एवं पूर्ति की लोच पर निर्भर होता है—**

यदि अन्य बातें समान रहें, तो वस्तुओं की माँग जितनी अधिक लोचदार होगी उतना ही अधिक कर भार विक्रेताओं पर पड़ेगा और वस्तु की पूर्ति जितनी अधिक लोचदार होगी उतना ही कर भार उपभोक्ताओं पर अधिक होगा । वस्तु की माँग बेलोच होने का अभिप्राय यह है कि मूल्य घटने या बढ़ने का वस्तु की माँग पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता और उपभोक्ता लगभग पहले ही जैसी वस्तु की मात्रा खरीदता रहता है । इसलिये यदि कर द्वारा मूल्य बढ़ जाता है तो भी क्रेता उसी ही वस्तु पर खरीदता रहेगा जितनी पहले खरीदता था । इस प्रकार कर का अधिक भार उपभोक्ता पर होगा । वस्तु की माँग अधिक लोचदार होने का अभिप्राय यह है कि मूल्य बढ़ने के साथ माँग कम होगी और मूल्य घटने के साथ माँग बढ़ेगी । ऐसी परिस्थिति में कर द्वारा जो वस्तु के मूल्य में वृद्धि होगी उससे माँग कम हो जायगी । यदि क्रेता अपनी सारी वस्तुओं को बेचना चाहता है तो वह कर का भार स्वयं सहन करेगा और मूल्य नहीं बढ़ायेगा । अतः सामान्य रूप से माँग बेलोच हान की दशा में कर का भार उपभोक्ताओं पर पड़ता है और माँग लोचदार है तो कर का भार उत्पादकों पर पड़ता है ।

अभी तक हम माँग की लोच की दृष्टि में कर भार का अध्ययन कर रहे थे जब हम पूर्ति की दृष्टि से कर-भार की विवेचना करेंगे । पूर्ति लोचदार होने का अभिप्राय यह है कि कर लगाने से माँग में जो कमी होती है उसके अनुसार पूर्ति को कम किया जा सकता है । इस स्थिति में विक्रेता कर का भार क्रेताओं पर ढकेल देंगे । पूर्ति के निर्धारण पर समय की अवधि का भी प्रभाव पड़ता है । अल्पकाल में पूर्ति माँग के बराबर नहीं की जा सकती और मूल्य माँग से ही प्रभावित होता है । दीर्घकाल में पूर्ति को माँग के अनुसार बढ़ाया या घटाया जा सकता है, इसलिये मूल्य को पूर्ति प्रभावित करती है । दूसरे शब्दों में अल्पकाल में वस्तु की पूर्ति साधारणतया बेलोच होती है और दीर्घकाल में लोचदार होती है । अतः अल्पकाल में कर-भार विक्रेताओं पर अधिक पड़ता है और दीर्घकाल में क्रेताओं पर । अतः हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि कर-भार वस्तु की माँग तथा पूर्ति की सापेक्षिक लोच पर निर्भर होता है । यदि दोनों की लोच समान है तो कर भार दोनों पर समान पड़ेगा । यदि पूर्ति की लोच माँग की अपेक्षा अधिक है तो कर भार क्रेताओं पर अधिक होगा ।

और यदि मान की नीच पूर्ति की अपेक्षा अधिक है तो कर भार विदेशियों पर अधिक होगा। यह उत्पात्ति की दशाओं पर निर्भर करता है, जिनका अध्ययन हम अब करेंगे।

**पूर्ण प्रतिभोगिता की दशाओं में कर भार—**पूर्ण प्रतिभोगिता की दशाओं में यह मान दिया जाता है कि विदेशियों और जेताओं में स्वतन्त्र प्रतिभोगिता होती है और विदेशियों तथा केताओं की मर्याद इतनी अधिक होती है कि किसी भी व्यक्ति की अपनी निगाहों में मुख्य प्रभावित नहीं होता और हर व्यक्ति को बाजार में प्रचलित मूल्य पर ही कार्य करना होता है, यद्यपि जेताओं को प्रचलित मूल्य पर खरीदना पड़ता है और विदेशियों को प्रचलित मूल्य पर बेचना पड़ता है। किसी वस्तु विशेष पर जैसे जैसे कर का विपरीत उत्पादक वस्तु के मूल्य को घटाकर, कर बढ़ने से। परन्तु मूल्य उन्नी समान बढ़ाया जा सकता है जब कि या तो वस्तु की पूर्ति कम की जा सके या मांग बढ़ाई जा सके। उत्पादक भाग को तो प्रभावित कर ही नहीं सकते इसलिये केवल पूर्ति ही को कम करके उत्पादक पर विवर्तन करने में सफल हो सकते हैं।

इस अध्याय में आरम्भ में हमने, खण्डमानी शहर पर लगे हुए कर का उदाहरण दिया था, उन्नी को लेकर हम उपर्युक्त विचारों का विश्लेषण करेंगे। सरकार इन कर को उत्पादकों से वसूल करेगी। इस कर के लगने से शहर की उत्पादन लागत बढ़ेगी। परन्तु शहर के उत्पादकों की संख्या बहुत है और स्पष्ट ही है कि प्रत्येक उत्पादक की कार्य कुशलता एक समान नहीं है। कुछ उत्पादन अधिक कुशल हैं और कुछ कम और कुछ तो ऐसे उत्पादक हैं कि उनकी उत्पादन लागत बहुत ही अधिक होने के कारण उनको कोई विशेष लाभ प्राप्त नहीं होता और वे भी कठिनाई में ही वे उत्पादन कर रहे हैं। कर लगने से जो उनकी उत्पादन लागत में वृद्धि हुई है उसके कारण वह अपनी उत्पादन बन्द कर देने के लिये बाध्य होंगे, क्योंकि वे प्रचलित मूल्य पर शहर नहीं बेच सकते। ऐसा करने से उन्हें लाभ में हानि पड़ेगी। अन्य उत्पादकों को भी अपनी उत्पादन कम करना पड़ेगा। इस कारणों से का सामान्य प्रभाव यह होगा कि बाजार में शहर की पूर्ति कम हो जायेगी और मूल्य में वृद्धि होने लगेगी (यदि यह मान ले कि उपभोक्ताओं के लिये खण्डमानी शहर की मांग की नीच कम है।) परिणामस्वरूप कर का अधिकतम भाग उपभोक्ताओं की देना पड़ेगा। जितनी अधिक पूर्ति खोनादार होगी उतना ही अधिक कर, उपभोक्ताओं को देना पड़ेगा। पूर्ति की सोच भी गई जाना पर निर्भर होती है। जिन उद्योगों में हथौड़ी तथा प्रचलित सामान बहुत अधिक होती है उनकी वस्तुओं की पूर्ति की सोच कम होती है। जितनी अधिक पूर्ति होगी, होने के कारण उत्पादक वस्तु का उत्पादन कुछ हानि पर भी करना पड़ने परेगा। ऐसी स्थिति में वे कर विवर्तन नहीं कर पायेंगे। परन्तु दोष यह है—जगमग सभी वस्तुओं की पूर्ति जोखदार होती है, अर्थात् जोखिम में सब ही वस्तुओं की पूर्ति अवश्य ही कम होने लगती है। फलस्वरूप मूल्य बढ़ने से और

कर भार उपभोक्ताओं को सहन करना पड़ता है। इसी कारण हमने पहले कहा था कि जितनी पूति अधिक नोनदार होगी उतना ही कर विवर्तन अधिक हो सकेगा।

**कर-भार और स्थानापन्न वस्तुएँ**—कर-भार की समस्या के अध्ययन का एक पहलू यह भी है कि जिन वस्तुओं को स्थानापन्न वस्तुएँ होती हैं उनका कर भार कौन सहन करता है ? इसी का अध्ययन हम यहाँ करेंगे। यदि किसी वस्तु को स्थानापन्न वस्तुएँ मीजुद हैं और यदि उस पर कर लगने से उसका मूल्य बढ़ जाता है तो उपभोक्ता तुरन्त ही ऐसी वस्तु का उपभोग आरम्भ कर देगे जिस पर कोई कर नहीं है या जिसका मूल्य कम है। ऐसी स्थिति में कर-भार विक्रेताओं पर पड़ेगा। परन्तु यह सदैव ही नहीं होता। कभी-कभी ऐसी वस्तुओं का कर भार उपभोक्ताओं को भी सहन करना पड़ता है। यह विशेषकर उन वस्तुओं के विषय में अधिक सत्य है, जिनका उपभोग करने की यादत व्यक्तियों में पड़ी हुई है। उपभोक्ता कर का भार उन समय तक सहन करते रहेंगे जब तक वे स्थानापन्न वस्तुओं के उपयोग करने की आदत उत्पन्न नहीं कर लेते।

**कर-भार और उत्पत्ति के नियम**—किसी वस्तु की पूति उन नियमों की कार्यशीलता के ऊपर निर्भर करती है, जिनके आधीन उसका उत्पादन हो रहा है। उत्पत्ति के तीन नियम होते हैं—क्रमागत-उत्पत्ति ह्रास नियम, दनागत-उत्पत्ति-समानता नियम और क्रमागत-उत्पत्ति-वृद्धि नियम। प्रथम नियम के आधीन वस्तु की पूति बढाने के साथ-साथ उत्पादन व्यय बढता जाता है। दूसरे नियम के आधीन वस्तु का उत्पादन व्यय समान रहता है और यदि उत्पादन तीव्रता नियम के आधीन होता है तो प्रति इकाई उत्पादन व्यय कम होगा जाता है। जब किसी ऐसी वस्तु पर कर लगाया जाता है, जिसका उत्पादन क्रमागत-उत्पत्ति-ह्रास नियम के अन्तर्गत हो रहा है तो कर लगने के कारण, मूल्य में जो वृद्धि होती है वह कर-राशि के अनुपात में नहीं होती, बल्कि कम होती है। अतः कर का कुल भार क्रेताओं पर ही नहीं पड़ता। ऐसा इसलिए होता है कि वस्तु का मूल्य बढने से माग कम होने लगती है और उत्पादकों को उत्पत्ति की मात्रा भी कम करनी पड़ती है, जिसके कारण प्रति इकाई उत्पादन व्यय, पहले की अपेक्षा कम होता जाता है। उत्पादन व्यय कम होने के कारण ही वस्तु का मूल्य कर की मात्रा के अनुपात में नहीं बढता। यदि कर लगी हुई वस्तु का उत्पादन क्रमागत-समानता नियम के अन्तर्गत हो रहा है तो कर का भार क्रेता को ही सहन करना होगा, क्योंकि मूल्य बढने से माग के कम होने पर उत्पादन व्यय में कोई परिवर्तन नहीं होता। उत्पादन व्यय पूर्ववत् ही रहता है। उत्पादक उत्पत्ति को कम करके, पूति को माग के बराबर करने का प्रयत्न करता है और इसलिए उपभोक्ताओं को ही भार सहन करने के लिए बाध्य कर देता है। यदि कर कम वस्तु पर लगाया जा रहा है, जिसका उत्पादन क्रमागत-उत्पत्ति-वृद्धि नियम के आधीन हो रहा है तो वस्तु का मूल्य, कर की राशि से भी अधिक अनुपात में बढ़ जाता है और क्रेता पर कर भार, कर की राशि से भी अधिक पड़ता है। कर लगाने से वस्तु के मूल्य में जो वृद्धि होगी वह वस्तु की माग को कम कर देती है और उत्पा-



दन भी कम होने लगता है। परिणामस्वरूप प्रति इन्वार्ड उत्पादन व्यय घटने में स्थान पर बढ़ता शुरू हो जाता है और मूल्य वर के अनुपात से अधिक बढ जाता है।

अतः पूर्ण प्रतिषेधिता में वर भार व सम्बन्ध में हम संक्षेप में द्वा प्रकार बत सकत हैं कि, किसी भी वस्तु पर लगे हुए कर का प्रत्यक्ष मोद्रिक भाग केनाया और बिनेनाया में उसी अनुपात में बढ जाता है, जो वर लगी हुई वस्तु की पूर्ति की लोच श्रबदा उगनी माग नी लाच द्वारा निश्चित होता है।<sup>१०</sup>

**एकाधिकारिक दशाधो में कर-भार—**एकाधिकारी का बेचन एक ही उद्देश्य हाता है वह यह कि अधिकतम लाभ प्राप्त करेगा। क्योंकि वह अनेका उत्पादक होता है, इसलिए वह उत्पात और मूल्य में ऐसा सन्तुलन स्थापित करने में सका हो जाता है कि उसका उद्देश्य पूरा हो जाय। यदि एकाधिकारी उत्पादक पर एक मुष वर लगा दिया जाना है अथान् बिना किसी निश्चित आधार के एक निश्चित राशि निवारित कर दी जाती है तो हम वर का विवर्तन यह उपभोक्तामा पर नहीं कर सकत। हाता यह है कि एकाधिकारी का मर्दव यही प्रयास रहता है कि वह अपना लाभ अधिकतम करे और इसी उद्देश्य में वह अपनी वस्तु की उत्पात या उगके मूल्य को नियम्न करता है। यदि वह वास्तव में एक एकाधिकारी है, तो वदाचित अपनी शक्ति का प्रयोग करके उसन कर लागू होने से पहले ही ऐसा मूल्य या उत्पादन निधारित किया हागा जिसमें वह अधिकतम लाभ प्राप्त कर सके। वर लागू हात के बाद यदि वह अपने उत्पादन को कम करता है या मूल्य बढ़ाता है तो उसका कुल लाभ कम हो जायेगा क्योंकि उसको वर की राशि अपने लाभ में से देनी पड़ेगी। इसके विपरीत यदि वह वर लागू होने में अपनी पूर्वनिश्चित योजना में कोई परिवर्तन नहीं करता और उसी प्रकार उत्पादन करता रहता है जैसा पहले कर रहा था और उसी मूल्य पर वस्तु को बेचता रहता है जिस पर उसने वस्तु को बेचन का निश्चय किया था तो कर का भुगतान करने के बाद उसे अधिकतम लाभ प्राप्त होगा। इसी प्रकार यदि कर एक एकाधिकारी के कुल लाभों या कुल विक्री के अनुसार लगाया जाए तो उसका भी विवर्तन नहीं हो सकता, क्योंकि कर राशि तो कुल लाभ प्राप्ति या कुल विक्री हो जाने के पश्चात् निर्धारित होगी, इसलिये वह उपभोक्तामा पर वर निवर्तन कर ही नहीं सकत। ऐसी अवस्था में भी उसके लिये यह ही अच्छा होगा कि वह कर का भार स्वयं सहन करे।

परन्तु व्यवहार में पूर्ण एकाधिकार की अवस्था नहीं मिलती और एकाधिकारी के लिए अपनी एकाधिकारी शक्ति का प्रयोग करना कठिन ही होता है अर्थात् वह साधारणतया केनाओं से एकाधिकारी मूल्य से नीचा ही मूल्य लेता है, और जब वर लागू होता है तो एकाधिकारी अपने ग्राहका की एकाधिकारी मूल्य पर वस्तु बेचना आरम्भ कर देता है। परन्तु यह कर विवर्तन नहीं है। यह तो उसे केवल एक अवसर प्राप्त हुआ है जबकि वह एकाधिकार मूल्य प्राप्त कर सके क्योंकि अब वह अपने ग्राहकों को यह समझा सकता है कि कर लगने के कारण मूल्य ऊंचे हो गये

है। हों कर विवर्तन उस अवस्था में अवश्य हो सकेगा जबकि एकाधिकारी पर उसकी उत्पत्ति के अनुपात में कर लगाना जाता है। उत्पत्ति बढ़ने के साथ साथ कर बढ़ता जायगा और उत्पत्ति कम होने के साथ साथ कर की राशि भी कम होती जायेगी। अतः कर, उत्पादन व्यय का एक भाग बन जाता है। यह स्पष्ट ही है कि कर लगने से प्रति इकाई उत्पादन व्यय बढ़ जाएगा। सीमान्त उत्पादन व्यय में वृद्धि होने से अब उसको पुरानी उत्पत्ति की मात्रा पर तथा पुराने मूल्य पर वस्तु को बेचने में अधिकतम एकाधिकारी लाभ प्राप्त नहीं होगा बल्कि उसे अपनी उत्पत्तिकम करके ऊँचे मूल्य पर बेचने से ही अधिकतम एकाधिकारी लाभ प्राप्त होगा। एकाधिकारी को अधिकतम लाभ उभी समय प्राप्त होता है जबकि उसका सीमान्त उत्पादन व्यय, सीमान्त लाभ के बराबर होता है और अब जबकि सीमान्त उत्पादन व्यय में वृद्धि हो गई है, एकाधिकारी का अपना सीमान्त लाभ, सीमान्त उत्पादन व्यय के बराबर करने के लिए मूल्य को बढ़ाना ही होगा इस प्रकार एकाधिकारी कर का विवर्तन अपने आह्वान पर कर देता है। एकाधिकारी कितनी मात्रा में या किस अंश तक कर का विवर्तन कर सकेगा या अपने आह्वानों में ले सकेगा, यह वस्तु की पूर्ति की लोच और मांग की लोच के अनुपात पर निर्भर करेगा।

**एकाधिकारिक प्रतियोगिता की दशाओं में कर-भार—**एकाधिकारिक प्रतियोगिता की दशा में वस्तु का न तो केवल एक ही उत्पादक होता है और न पूर्ण प्रतियोगिता की भाँति बहुत से उत्पादक होते हैं, वरन् यहाँ पर वस्तु के केवल दो चार उत्पादक होते हैं जो एक दूसरे से प्रतियोगिता करते हैं। इनमें से प्रत्येक उत्पादक की उत्पत्ति की मात्रा और वस्तु की मूल्य सम्बन्धी नीति दोप उत्पादकों की नीतियों से प्रभावित होती रहती है। अब ऐसी दशाओं में जैसे तो कर भार का विवर्तन आधारभूत वस्तु की मांग तथा पूर्ति की लोचों के अनुपात पर तो निर्भर करेगा ही, परन्तु इनके अतिरिक्त कुछ अन्य बातें भी अपना प्रभाव डालेंगी। हम एकाधिकारिक प्रतियोगिता की दशाओं में कर भार की समस्या का अध्ययन नीचे करेंगे।

एकाधिकारिक प्रतियोगिता की दशाओं में यदि फर्मों पर एक मुश्त कर लगा दिया जाय, तो जैसा एकाधिकार की दशाओं में हम देख चुके हैं, कि ऐसा कर लगाने से उत्पादकों के सीमान्त उत्पादन व्यय में कोई भी वृद्धि नहीं होगी और इसलिए न तो वे अपनी उत्पत्ति ही कम करेंगे और न मूल्य ही बढ़ायेंगे। यहाँ पर एक और बात का भी प्रभाव पड़ता है और वह है—फर्मों के पारस्परिक सम्बन्ध। फर्मों के पारस्परिक सम्बन्ध से दो सम्भावनाएँ उत्पन्न हो सकती हैं प्रथम, कुछ उत्पादक उत्पादन क्षेत्र से बाहर निकल जाएँ और दूसरे यह कि वे एक दूसरे प्रतियोगियों की नीतियों को ध्यान में रखकर, सभी मूल्य बढ़ा दें और कर विवर्तन कर दें परन्तु ऐसा करने में वे कहाँ तक सफल हो सकेंगे, इस बात पर निर्भर करेगा कि वस्तु की माँग की लोच कैसी है। जहाँ तक पहली सम्भावना, अर्थात् कुछ उत्पादकों द्वारा उत्पादन छोड़े जाने का प्रश्न है, यदि ऐसा होता है तो जो फर्म बाहर चली जायेगी, उसके आह्वान अपनी वस्तुएँ किसी दूसरी फर्म से खरीदेंगे। परिणामस्वरूप

नहीं बढ़ाया है, उनको कर का पूरा भार सहन करना होगा। तीसरे, कुछ उत्पादक उत्पादन क्षेत्र से बाहर जा सकते हैं अर्थात् अपनी वस्तु का उत्पादन ही बन्द कर दें। इस स्थिति का अध्ययन हम अभी ऊपर कर आये हैं।

यदि कर वस्तु की विक्री के अनुपात में लगाया जाता है, तब कर विवर्तन वस्तु की माँग की लोच पर निर्भर करेगा। वेलोच माँग वाली वस्तुओं के मूल्य तो बढ़ जायेंगे, परन्तु लोचदार माँग वाली वस्तुओं के मूल्य बढ़ाकर विवर्तन नहीं किया जा सकेगा।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि कर विवर्तन, पूर्ण प्रतियोगिता और पूर्ण एकाधिकार की दशाओं की भाँति एकाधिकारिक प्रतियोगिता में भी वस्तु की माँग और पूर्ति की लोचों के आपसी अनुपात पर ही निर्भर करता है। परन्तु यहाँ पर यह इतना निश्चित नहीं होता जितना अन्य दो दशाओं में होता है, क्योंकि इस अवस्था में प्रतियोगी उत्पादकों की उत्पादन तथा मूल्य सम्बन्धी नीतियाँ भी एक दूसरे को प्रभावित करती रहती हैं।

हम पहले कह चुके हैं कि कर विवर्तन या तो आगे की ओर किया जा सकता है या पीछे की ओर। उपर्युक्त परिस्थितियों में हमने देखा कि कर विवर्तन केवल आगे की ओर ही किया गया है। उदाहरणार्थ यदि फर्नीचर बनाने वालों की वस्तुओं पर कोई कर लगता है तो ये लोग यदि इस कर को उपभोक्ताओं में बसूल कर सकते हैं तो यह कर का विवर्तन आगे की ओर होगा और यदि ये लोग लकड़ी के उत्पादकों को मजबूर कर देते हैं कि वह अपनी लकड़ी कम मूल्य पर बेचे तो यह कर विवर्तन पीछे की ओर होगा। इस प्रकार यदि प्राप्त किये गये मूल्य को बढ़ाकर लिया जाये तो कर विवर्तन आगे की ओर होगा और यदि भुगतान किये जाने वाले मूल्यों को कम करके दिया जाये तो कर विवर्तन पीछे की ओर होगा। दूसरे शब्दों में यहाँ भी कह सकते हैं कि यदि कर उत्पादकों से उपभोक्ताओं की ओर ढकेला जा रहा है तो कर विवर्तन आगे की ओर हो रहा है और यदि कर उपभोक्ताओं से उत्पादकों की ओर ढकेला जा रहा है तो कर विवर्तन पीछे की ओर हो रहा है।

आगे की ओर होने वाला कर विवर्तन, बेची जाने वाली वस्तु की माँग एवं पूर्ति की लोचों पर निर्भर करता है। उसी प्रकार पीछे की ओर होने वाला कर विवर्तन खरीदी जाने वाली कच्ची सामग्री या प्रारम्भिक सेवा की माँग एवं पूर्ति की लोचों पर निर्भर करता है। यदि कच्ची सामग्री की पूर्ति की लोच, माँग की अपेक्षा कम है तब उत्पादक वर्ग कर विवर्तन पीछे की ओर कर सकेगा, अर्थात् उत्पादक खरीदी हुई वस्तु के मूल्य कम दे सकेंगे। दूसरी ओर यदि कच्ची सामग्री की पूर्ति लोचदार है, अर्थात् यदि फर्नीचर वाली लकड़ी बेचने वाले लकड़ी को किसी और काम के लिए उपयोग में ला सकें तो फर्नीचर बनाने वाले लकड़ी के मूल्य कम करवाने में सफल न हो सकेंगे अर्थात् कर विवर्तन पीछे की ओर नहीं हो सकेगा।

कर विवर्तन आर्थिक स्थिति पर भी निर्भर करता है। यदि समृद्धि काल है

तो कर विवर्तन सरलतापूर्वक आगे की ओर किया जा सकेगा और यदि मदी काल है तो कर विवर्तन या तो पीछे की ओर होगा या उत्पादक वर-भार स्वयं सहन करेंगे।

अभी तक हम कुछ सामान्य परिस्थितियों में कर विवर्तन की समस्या का अध्ययन कर रहे थे अब हम कुछ विशेष करो में कर विवर्तन की समस्याओं का अध्ययन करेंगे।

**भूमि पर लगाये गये कर का भार—**भूमि पर कर यदि आर्थिक लगान के आधार पर लगाया गया है तो उसका भार जमींदारों पर पड़ता है, क्योंकि प्राथिक लगान भूमि की उपज से मुख्य रूप से उत्पादन व्यय निकाल कर बचता है। इस उत्पादन व्यय में केवल सामान्य लाभ (normal profits) ही होता है। किसान पर भार सहन करने की तैयारी न होगी, क्योंकि उसे बोर्ड भी प्राधिकृत (Surplus) प्राप्त नहीं होता। यदि जमींदार वास्तविक रूप से पूरा लगान न ले रहा हो तब वह उसे कर के अनुपात में बढ़ाकर कर का भार वास्तविक रूप पर डाल सकता है। यदि भूमि पर कर किसी एक विशेष फसल के अनुसार, जैसे कपास, गन्ना आदि पर लगाया जाय तो कर भार उस विशेष फसल के उपभोक्ताओं पर डाला जा सकता है क्योंकि यदि उपभोक्ता कर भार सहन करने की तैयारी नहीं करते तब उस फसल के स्थान पर कपास दूसरी फसल करने लगेगे परन्तु यह भी कई बातों पर निर्भर करेगा। यदि कपास की माँग खेती है तो कर विवर्तन सरलता से हरे जायगा और यदि पूर्ण बेतोख है तब कर विपतन नहीं हो सकेगा। यदि यह मान लिया जाय कि उत्पादक कर विवर्तन में सफल न होकर उस फसल को न करने का निश्चय करते हैं तो वे बीजों का खर्च करेंगे या दूसरी फसल करेंगे भी या नहीं, इस बात पर निर्भर करेगा कि उस भूमि में दूसरी फसल की कितनी मात्रा प्राप्त होगी तथा दूसरी फसल का मूल्य क्या है। यदि दूसरी फसल की कम मात्रा प्राप्त होती है तो किसान को हानि होगी और अप्रत्यक्ष रूप से पहली फसल पर सगाये गए कर का भार ऊँची की सहन करना पड़ता है। यदि दूसरी फसल का मूल्य अधिक है तब उस फसल को करने वाले उत्पादकों की संख्या बढ़ने तथा उगकी पुति बढ़ने से उसका मूल्य नीचा या जायेगा और इस स्थिति में भी काश्तकारों को पहली फसल की अपेक्षा हानि होगी और इस प्रकार वह यही पसंद करेगा कि वह पहली ही फसल करते रहे और कर का भार स्वयं सहन कर। परन्तु क्योंकि काश्तकारों की कोई प्राधिकृत प्राप्त नहीं होता इसलिए वह कर भार सहन न करके खेती करना बन्द कर देने और इसलिए अन्त में जमींदारों को ही कर भार सहन करना होगा। यदि कर भूमि की उपज की मात्रा के अनुपात में लगाया जाता है तो उसका विवर्तन करतु की माँग तथा पुति की लोचों के अनुपात पर निर्भर रहेगा। यदि माँग बेतोख है तो कर भार उपभोक्ता सहन कर लेंगे और यदि वे माँग खेतीदार है तो उपभोक्ता उस करतु का उपभोग कम कर देंगे। वास्तविक माँग कम होने से उस भूमि पर खेती करना बंद कर देने और इसलिए जमींदार उस कर का गार लगान में वृद्धि न करने स्वयं

सहन करेंगे परन्तु व्यवहार में ये सब बातें एक कल्पना मात्र हैं ।

**आयात तथा निर्यात करों का भार**—आयात तथा निर्यात करों का भार इन बात पर निर्भर करेगा कि व्यापार की जाने वाली वस्तुओं की माँग की लोच कौसी है अर्थात् आयातकर्ता देश को निर्यातकर्ता देश की वस्तु की माँग कौसी है । यह तो हम जानते ही हैं कि जब दो देशों में व्यापार होता है तो दोनों देश एक दूसरे की वस्तुओं मेंगते हैं । इसलिये हमें दोनों देशों को एक दूसरे की वस्तुओं की माँग की लोचों का तुलनात्मक अध्ययन करना होगा । यदि भारत और पाकिस्तान में व्यापार हो रहा है, और भारत को पाकिस्तान की कपास की माँग बेलोच है, परन्तु पाकिस्तान के लिये भारतीय कपड़े की माँग लोचदार है तो इन प्रकार के करों का भार अधिकतर भारत के लोगों को सहन करना होगा । स्पष्ट है कि भारत को पाकिस्तान से कपास मगाना ही होगा चाहे पाकिस्तान कितना ही निर्यात कर क्यों न लगावे दूसरी ओर भारत कपड़े पर आयात कर लगा नहीं सकता इसलिये भारत के लोगों को आयात करों से प्राप्त होने वाला लाभ प्राप्त नहीं होगा । यद्यपि कुछ लोग इस बात पर जोर देते हैं कि इन करों का भार सबैव ही उस देश पर पड़ता है जो उसे लगाता है और उस भार को विदेशी लोगों पर नहीं ढकेला जा सकता, किन्तु यह मत सही नहीं है । यदि कोई देश समार में उत्पन्न होने वाली किसी एक वस्तु का अधिकांश भाग उत्पन्न करता है या किसी वस्तु के उत्पादन में उसे एकाधिकार प्राप्त है तो यह देश उस वस्तु पर लगाये गये निर्यात कर के भार को विदेशी लोगों पर ढकेलने में सफल होगा तथा विदेशी जो वस्तु इस वस्तु के बदले में निर्यात करेंगे उसका आयात कर भी विदेशी ही सहन करेंगे । यदि विदेशी भी किसी वस्तु का अधिकांश भाग उत्पन्न नहीं कर रहे हैं तो । वे देश जो अधिकतर पक्के माल का निर्यात करते हैं तथा कच्चे माल का आयात करते हैं और आयात तथा निर्यात कर लगाते हैं तो इनका कर भार भी इन्हीं देशों पर पड़ेगा अर्थात् कर का भार एक दूसरे पर नहीं पड़ेगा । यदि किसी वस्तु का अन्तर्राष्ट्रीय बाजार है तो उस वस्तु की पूर्ति किसी एक देश के लिये लोचदार होती है इसलिये ऐसी वस्तु पर लगाये गये आयात तथा निर्यात कर का भार उसी देश के लोगों पर होगा ।

**आय कर का भार**—आय कर के भार के सम्बन्ध में मुख्यतया दो विचार-धारार्यें मिलती हैं । एक विचारधारा के अनुसार व्यापारी अपनी वस्तु का मूल्य निश्चित करते समय आय कर को ध्यान में रखता है, और मूल्य इस प्रकार निश्चित करता है कि उपभोक्ताओं पर कर भार डाला जा सके । दूसरी विचार-धारा पहली के बिल्कुल विपरीत है । इसके अनुसार आय कर के भार का विवर्तन हो ही नहीं सकता । पूर्ण प्रतियोगिता की स्थिति में दीर्घकाल में कर विवर्तन नहीं हो सकता क्योंकि मूल्य की प्रवृत्ति सीमान्त उत्पादन व्यय के बराबर होने की होती है, और सीमान्त उत्पादक को कोई लाभ प्राप्त नहीं होता, इसलिये मूल्य में आय कर सम्मिलित नहीं होता । यदि कोई उत्पादक ऐसा करता भी है तो उन्हें देशीय तथा

विदेशी प्रतियोगी, जो धाय कर नहीं दे रहे हैं, उसे ऐसा नहीं करने देंगे, क्योंकि वे वस्तुओं की मर्यादा बेचेगे। प्रतियोगिता के भय के कारण व्यापारी कर को वस्तु के मूल्य में नहीं मिलाते और स्वयं ही सहन करते हैं। एकापिचार में भी ऐसा ही होता है। एकापिचारी पहले ही इस प्रकार का मूल्य निश्चित करता है जिससे उसका लाभ अधिकतम हो। यदि वह मूल्य बढ़ायेगा तो वस्तुओं की कम मात्रा बिकने से उसको लाभ कम प्राप्त होगा और इसलिये वह कर भार स्वयं ही सहन करेगा।

**सम्पत्ति कर का भार**—सम्पत्ति दो प्रकार की होती है—एक तो वह जो प्रत्यक्ष उपभोग के कामों में आती है और दूसरी वह जो उत्पादन के काम में आती है। उपभोग में आने वाली सम्पत्ति जैसे रहने का भवन, जेवरों आदि पर जब कर लगाया जाता है तब उसका विवर्तन धारों की ओर नहीं हो सकता क्योंकि उसका विनिमय नहीं हो सकता है और इसलिये मूल्य बढ़ाया नहीं जा सकता। इसलिये कर भार या तो सम्पत्ति के उपभोक्ता को सहन करना पड़ता है या उसका विवर्तन पीछे की ओर होता है। वास्तव में कर लगने से सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली शुद्ध आय घट जाती है जिसके कारण उसका मूल्य भी कम होना जाता है। इसलिये सम्पत्ति को खरीदते समय ही कर का विवर्तन सम्पत्ति के विक्रेता पर किया जा सकता है अर्थात् उस सम्पत्ति का कम मूल्य देकर भविष्य में दिये जाने वाले कर की क्षति पूर्ति पहले ही कर ली जाती है। सखेप में कर विवर्तन पीछे की ओर किया जाता है। इसको कर का पूँजीकरण (Tax Capitalisation) भी कहते हैं। पूँजीकरण, वार्षिक आय के पूँजीगत मूल्य की गणना है। वार्षिक आय की प्रतिशत दर से भाग देकर इसे भाजूम किया जा सकता है। उदाहरण के लिये, १०% की दर पर ८० रुपये वाली वार्षिक आय का पूँजीगत मूल्य  $\frac{80 \times 100}{10} = 800$  रुपये होता अर्थात् १६००

रुपये की पूँजी १०% वार्षिक दर से ८० रुपये की वार्षिक आय प्रदान करेगी। अब हम यह देखेंगे कि कर का पूँजीकरण किस प्रकार होता है। मान लीजिये एक भवन का मूल्य २००० रुपये है, जिसका वार्षिक किराया १०० रुपये है। इस भवन पर २० रुपये साल का कर लगा हुआ है। इस तरह भवन की शुद्ध आय कुल ८० रुपये हुई। यदि कोई व्यक्ति २००० रुपये लगाकर १०० रुपये की वार्षिक आय प्राप्त करना चाहता है तो वह इस भवन को २००० रुपये में नहीं खरीदेगा, क्योंकि इसमें तो उसे केवल ८० रुपये, अर्थात् २० रुपये कम, प्राप्त होते हैं और वह किसी अन्य व्यवसाय में अपनी पूँजी लगाने का निश्चय करेगा या कम मूल्य पर भवन खरीदेगा। परन्तु वह कितना मूल्य देगा? स्वाभाविक ही है कि वह उसका मूल्य देगा कि २० रुपये का वार्षिक कर देने के बाद उसे १०% प्राप्त होता रहे। यह उसी समय संभव होगा जब वह उस भवन का मूल्य केवल १६०० रुपये दे। यदि वह इस प्रयत्न में सफल हो जाता है तो वह सारा कर भार भवन के विक्रेता

पर डाल देता है। उसके लिये सम्पत्ति सदैव के लिये भार मुक्त हो जाती है।<sup>9</sup>

यह ध्यान रहे कि कर का पूँजीकरण इतना सरल नहीं होता जितना समझा जाता है। इसके लिये निम्न बातों की विशेष आवश्यकता होती है। इन बातों की अनुपस्थिति में कर का पूँजीकरण नहीं हो सकता। प्रथम, वस्तु टिकाऊ होनी चाहिये, तथा उसको पूर्ति सरलता से न बढ़ाई जा सके और न घटाई जा सके जैसे भूमि। यदि ऐसा नहीं होगा तो कर भार उपभोक्ताओं पर पड़ेगा। दूसरे, कर का पूँजीकरण केवल उसी समय हो सकता है, जब कर दीर्घ काल के लिये लगाया जाये। यदि कर केवल अस्थायी रूप से थोड़े से समय के लिये लगाया गया है तो सम्पत्ति का मालिक उसको नहीं बेचेगा और वह इसी इन्तजार में रहेगा कि कर हटे और वह सम्पत्ति को बेचे क्योंकि यदि वह सम्पत्ति को कर की उपस्थिति में बेचेगा, उसको सम्पत्ति का कम मूल्य प्राप्त होगा। इसलिये वह सम्पत्ति का पूरा मूल्य प्राप्त करने के लिये उसको उनी समय बेचेगा जब कि कर हटा दिया जायेगा। अतः कर का पूँजीकरण केवल तभी होगा जब कर दीर्घ काल के लिये लगाया गया है। तीसरे, कर का पूँजीकरण उसी समय होगा जब कर केवल किसी एक ही वस्तु पर लगाया गया है। यदि कर सभी वस्तुओं पर लगा हुआ है तब पूँजी का विनियोग करने वालों को सब स्थानों पर समान लाभ प्राप्त होगा। यदि कर केवल एक ही वस्तु पर लगा है तो उस वस्तु से अपेक्षाकृत कम लाभ प्राप्त होगा इसलिये इस वस्तु के स्वामी को पूँजीकरण करना होगा अर्थात् उसको कर के अनुपात में वस्तु का मूल्य घटाना होगा। यदि वह ऐसा नहीं करेगा तो उस वस्तु को कोई नहीं खरीदेगा और सभी व्यक्ति अन्य वस्तुओं में अपनी पूँजी का विनियोग करेंगे। चौथे, उन्हीं वस्तुओं पर लगे हुये कर का पूँजीकरण हो सकता है जो बाजार में बेची और खरीदी जा सकें और अन्त में जिस वस्तु पर कर लगाया जाता है उसका स्वामित्व शीघ्र बदलते रहना चाहिये, बेचने और खरीदने में वस्तु का मूल्य कम होता रहे। इसी कारण सैलिंगमैन ने भूमि कर के पूँजीकरण का पक्ष लिया।<sup>10</sup> परन्तु प्रश्न यह है कि पूँजीकृत कर का भार किस पर पड़ता है क्रेता पर या विक्रेता पर। साधारणतया यह विश्वास किया जाता है कि पूँजीकृत कर का भार विक्रेताओं पर पड़ता है क्योंकि उसको मूल्य कम करना पड़ता है, परन्तु दूसरी ओर डाल्टन का विचार है कि इस कर का भार क्रेता पर होगा क्योंकि उसे कर हटने के बाद लाभ होगा।

जिस सम्पत्ति का उपयोग उत्पादन कार्यों के लिये होता है उस पर लगे हुये कर के भार की प्रकृति ठीक उर्मी प्रकार होगी जैसे किसी व्यापार पर लगे हुये एक मुस्त कर के भार की होती है। यह भी उत्पादन व्यय का एक स्थायी अंग बन जाता है। परन्तु ऐसे कर से वस्तु का सीमान्त उत्पादन व्यय बढ़ता नहीं है। मूल्य उस समय तक नहीं बढ़ सकता जब तक कि माँग न बढ़े या पूर्ति कम न हो। सम्पत्ति कर से यह दोनों ही बातें नहीं हो पाती। मूल्य में भी वृद्धि नहीं होती और इसलिये कर

9 Phillips E. Taylor, *The Economics of Public Finance*, Page 276

10 Cf. *The Shifting and Incidence of Taxation* Pp. 219 225.

का विवर्तन भी नहीं हो सकता है। बात यह है कि उत्पादन की उत्पत्ति कम करने में तभी लाभ होता है जब कि उत्पत्ति बढ़ाने से प्रति इकाई उत्पादन व्यय बढ़ने लगता है। सम्पत्ति कर से उत्पादन व्यय में वृद्धि गहरी होती इसीलिये पूर्ति कम करने में सम्पत्ति के मानिकों को कोई लाभ नहीं होता। सम्पत्ति की भाग बढ़ाना सम्पत्ति के मानिकों के बस की बात नहीं है। इसी कारण सम्पत्ति कर का विवर्तन नहीं हो पाता। हा यह अवश्य हो सकता है कि दीर्घ काल में सम्पत्ति के मानिक जब कर का भार अधिक हो जाय तो उत्पादन बढ़ कर दे जिससे पूर्ति कम हो जायगी और मूल्य बढ़ने से कर का विवर्तन हो जायेगा। इस प्रकार सम्पत्ति कर का भार भागे की और उकैलना इतना सरल नहीं है, यद्यपि इनका पूँजीकरण अवश्य ही किया जा सकता है।

उपयुक्त विवरण से स्पष्ट है कि प्रत्येक कर का भार अलग अलग विधियाँ तथा भिन्न भिन्न परिस्थितियाँ में भिन्न भिन्न रीति से बँटता जाता है। कर भार का तन्त्राया का अध्ययन यद्यपि बहुत ही महत्वपूर्ण है परन्तु व्यवहार में कदाचित् इसकी ओर कम ध्यान दिया जाता है क्योंकि व्यवहार में वित्त मंत्री केवल सामाजिक उद्देश्यों से ही करारोपण नीति को निर्धारित करने पर राजनैतिक और आर्थिक परिस्थितियों का भी ध्यान करता होता है। अतः इस प्रकार के अध्ययन का केवल सैद्धांतिक महत्त्व ही है।



### प्राक्कथन—

करारोपण राज्य की आय का आजकल मुख्य स्रोत है। राज्य के व्ययों में वृद्धि होने के साथ साथ करारोपण का क्षेत्र भी विस्तृत होता चला गया है। नित्य नये कर, राज्य का पूरा खजाना बना कर रहते हैं। जितना मनुष्य इन करों से दूर भागता है उतना ही उनमें वह जकड़ता जाता है। निर्पक्ष होकर यदि देखा जाय तो राज्य भी वृद्धि पर नहीं है। लगभग एक शताब्दी में राज्य का दृष्टिकोण ही बदल गया है। आज राज्य केवल सुरक्षा सम्बन्धी कार्य ही नहीं करता बल्कि आजकल राज्य का मुख्य उद्देश्य एक कल्याणकारी समाज स्थापित करना है, सामुहिक के कल्याण की प्रत्येक बात की ओर ध्यान देना है और आज राज्य नागरिक के जीवन के प्रत्येक पहलू से सम्बन्धित है। यदि राज्य को हम अपना सहयोग दान नहीं देंगे, अपना प्रशदान नहीं देंगे राज्य हमारे कल्याण के लिये इतने सारे कार्य किस प्रकार पूरे करेगा। कर न देने का इस प्रकार यही अभिप्राय होगा कि या तो कुछ लोगों की मुक्त शिक्षा या चिकित्सा या बुढ़ावस्था पेंशन नहीं प्राप्त होगी। यदि सभी नागरिक ऐसा करते रहे तो कदाचित एक दिन ऐसा आयेगा जबकि धन की असमानतायें मुंह फाड़ कर निर्धनों को निगल जायेंगी। इसके अतिरिक्त कर देकर हम राज्य पर कोई एहरान नहीं करते। जो कुछ हम राज्य को देते हैं वह वास्तव में हम स्वयं को दे रहे हैं, क्योंकि राज्य सभी नागरिकों का एक सामूहिक रूप ही तो है और इस तरह करारोपण सामूहिक बचत प्राप्त करने का एक साधन है। करारोपण द्वारा उन व्यक्तियों को भी बचत करनी पड़ती है जो कभी भी नहीं बचाते। फिर जो कुछ हम करो के रूप में राज्य को देते हैं वह राज्य की जेब में ही नहीं रह जाता। राज्य उसी की हमारे पास सेवार्थी, बड़ी हुई रोजगारी, बड़ी हुई प्राथमिक शिक्षा एवं चिकित्सा आदि के रूप में हमको वापिस कर देता है। इसमें तो कोई सन्देह नहीं कि करारोपण आवश्यक है और हर व्यक्ति को कर देना चाहिये। परन्तु प्रश्न यह है कि करारोपण की कोई सीमा भी है या नहीं? किसी व्यक्ति को कितना कर देना चाहिये? निर्धन व्यक्ति को कैसे दे? यह सब बातें केवल करारोपण के न्याय सम्बन्धी सिद्धान्त से सम्बन्धित हैं। करारोपण न्याय-

अव्यायो में कर ही चुके हैं, परन्तु इस प्रकार के परिणाम नकारात्मक है। यह सम्भव है कि किसी विशेष समय पर किसी राष्ट्र की कर-दान क्षमता का प्रति-निधित्व करने के लिये एक निश्चित घनराशि या राष्ट्र की आय के सही अनुपात को निर्धारित किया जा सके।<sup>2</sup> इस बात को ध्यान में रखकर अब हम कर-दान क्षमता पर व्यक्त किये गये विभिन्न विचारों का अध्ययन कर सकते हैं। शिराज, जिन्होंने इन दोनों प्रकार की कर-दान क्षमताओं का वर्णन किया है, निर्पेक्ष कर-दान क्षमता के विचार को भी महत्व देते हैं। वह कहते हैं कि “जब किसी देश के आर्थिक ढाँचे का निरीक्षण इस बात को जानने के लिये किया जाये कि वह कर के भार के रूप में कितना बोझ सहन कर सकता है, तो ऐसी स्थिति में निर्पेक्ष कर-दान क्षमता नापने का प्रयत्न किया जाता है।”<sup>3</sup> अतः निर्पेक्ष कर-दान क्षमता कर लेने की अन्तिम सीमा होती है। कुछ व्यक्तियों ने सर्वोत्तम कर-दान क्षमता के शब्दों का प्रयोग किया है। सर्वोत्तम कर-दान क्षमता वह अधिकतम राशि है जो समाज के अधिकतम आर्थिक कल्याण के लिये उत्पन्न की जा सकती है। निर्पेक्ष तथा सर्वोत्तम कर-दान क्षमताओं में भी अन्तर है। निर्पेक्ष कर-दान क्षमता अतिरिक्त उत्पादन (additional production) से उत्पन्न होती है। अतिरिक्त उत्पादन का केवल यह ही भाग कर-दान क्षमता को निर्धारित करते समय सम्मिलित करना चाहिये, जो मशीनों की घिसावट एवं टूट-फूट के व्यय को निकासने के बाद शेष रहता है। अर्थात् मशीनें इत्यादि पहले की ही अवस्था में रहते हुए जितनी अतिरिक्त आय प्राप्त होती है वह ही कर-दान क्षमता को निर्धारित करेगी। इसका अभिप्राय यह हुआ कि हम एक निश्चित अथवा अपरिवर्तित (Static) प्रणाली की बात कर रहे हैं। हम जानते हैं कि परिस्थितियाँ कभी भी स्थायी नहीं रहती, इसलिए एक परिवर्तनशील (Dynamic) प्रणाली की बात करना अधिक व्यवहारिक होगा। ऐसे समाज में लोग सदा ही उन्नति की ओर अग्रसर होने का प्रयत्न करते हैं। जीवनस्तर उच्च करने का प्रयत्न करते हैं। बढ़ती हुई जनसंख्या के लिये भी प्रयत्न करते हैं, इत्यादि। इन सब बातों के लिए, हम प्रकार यह आवश्यक है कि इस आधिक्य का कुछ भाग व्यक्तियों के पास ही छोड़ दिया जाये और इससे वाद जो कुछ भी बचे वही सर्वोत्तम कर-दान क्षमता कहलायेगी।

निर्पेक्ष कर-दान क्षमता का माप—शिराज निर्पेक्ष कर-दान क्षमता के माप के सम्बन्ध में अपने विचार प्रकट करते हुए कहते हैं कि कुल राष्ट्रीय लाभांश में से मशीनों की टूट-फूट, घिसावट आदि की व्यवस्था करने के पश्चात् जो शुद्ध आय शेष रह जाय, उसी पर कर-दान क्षमता निर्भर होगी। शिराज के अनुसार, “हम वषे विशेष में उत्पन्न की गई तमाम वस्तुओं और सेवाओं के बाजार मूल्य का योग कर लेते हैं, उसमें से देश की वस्तुओं, (ऊर्चा सामग्री तथा पूंजीगत वस्तुओं) के उस भाग को घटा देते हैं, जिसका व्यय कुल उत्पादन में हो चुका है, जो शेष

2 Ibid, page 153

3 The Science of Public Finance, Page 227.

रहता है वही उम वर्षों की राष्ट्रीय आय है।”<sup>4</sup> परन्तु यह ध्यान रहे कि तिराज द्वारा बताई गई विधि के अनुसार राष्ट्रीय आय का अनुमान बहुत कुछ गलत और बड़ा चड़ा होगा क्योंकि उन्होंने इस उत्पत्ति के उस भाग की ओर कोई ध्यान नहीं दिया जो उत्पादक अपने उपयोग के लिये रख लेते हैं या वस्तुओं को बेचने से पहले ही जिसका उपयोग कर लेते हैं। इसलिये कुल राष्ट्रीय आय में ये इस भाग को भी घटाना चाहिए। तिराज ने यह भी ध्यान में नहीं रखा कि जिस वर्ष में नये विनियोग होंगे उम वर्ष में कुल आय में कमी हो जायेगी। इसलिये कुल आय में से इन विनियोगों के मूल्य के योग को भी कम करना चाहिये। इसी प्रकार विदेशों से जो ऋण प्राप्त किये गये हैं उनमें मूद्र तथा मूलधन का जो भुगतान किया जाता है उसको भी मुद्र राष्ट्रीय लाभाज निराकने समय कम करना होगा और जो कुछ विदेशों से प्राप्त होता है उसे कम आय में जोड़ना होगा। यत मुद्र राष्ट्रीय आय मानग करके कर दाग योग्यता को ज्ञात किया जा सकता है। अधिक विवक्षित देशों में राष्ट्रीय लाभाज मानग करने के लिये अधिकतर दो विधियाँ अपनाई हैं। प्रथम प्राय योगकरण विधि (Aggregating of Income Method) और दूसरी उत्पत्ति गणना विधि (Census of Production Method)।

**विभिन्न परिभाषायें—**वास्तव में क्षमता जैसी मनोवैज्ञानिक बातों का कोई निपेक्ष माप नहीं होता। इनका तो केवल सापेक्षिक अध्ययन ही किया जा सकता है। यही कारण है कि अधिकतर लेखकों को कर-दाग क्षमता की परिभाषा करने में कठिनाई हुई है। वैसे तो अनेक परिभाषायें दी गई हैं परन्तु इनमें से अधिकांश अस्पष्ट हैं। हम कुछ महत्त्वपूर्ण परिभाषाओं का अध्ययन यहाँ पर करेंगे —

सर जोसिया स्ट्याम्प (Sir Josiah Stamp) के अनुसार कर-दाग क्षमता वह अधिकतम धन राशि है जो एक देश के नागरिक, राजकीय वसाधिकारियों के सम्य की ओर अपने अद्यतन के रूप में, बिना आनन्दरहित तथा पददलित जीवन बिताये और आर्थिक संगठन में बिना बहुत अधिक उद्यम-गुपल लिये, दे सकते हैं। इसी प्रकार डुमन्ट फेनर का कथन है कि “जब कर-दागियों को कर का भुगतान करने के लिये पैसा से उधार लेना पड़े तो कर-दाग क्षमता की सीमा धा जाती है।”<sup>5</sup> प्रो० फिलिप तिराज के शब्दों में, “कर दाग क्षमता स्थूलतम उपयोग के ऊपर उत्पादन का वह कुल आविषय है जो उतने ही उत्पादन को प्राप्त करने के लिए चाहिये, यदि जीवन-स्तर पूर्ववत् रहे।”<sup>6</sup> प्रो० तिराज ने कर दाग क्षमता को “निचोड़ की सीमा” भी कहा है।

वास्तव में यह परिभाषायें बहुत ही अस्पष्ट और सहिष्णु हैं। स्ट्याम्प का यह कहना कि व्यक्ति आनन्द रहित एवं पददलित हूये बिना ही कर का भुगतान कर सके, स्पष्ट नहीं है, क्योंकि कोई भी ऐसा माप नहीं है और न कोई वस्तुही ही

4. *Op. cit.*, Page 238

5. Quoted by Dalton *Op. cit.* Page 165

6. *Wealth and Taxable Capacity* Page 134

ऐसी है जिसके आधार पर यह पता लगाया जा सके। आनन्द और पददलितता मानसिक परिस्थितियाँ हैं, जिनका कोई निश्चित माप नहीं। यह ही नहीं, यह सापेक्षिक भी है और इसलिये यह पता लगाना कि किस व्यक्ति की कौन सी सीमा है, जहाँ वह आनन्द रहित तथा पददलित नहीं होगा, असम्भव है। इस प्रकार यह केवल सैद्धान्तिक दृष्टि से तथा दूर से ही उचित लगती है क्योंकि इस आधार पर कर-दान क्षमता का माप ही नहीं किया जा सकता। फ्रेजर का विचार तो और भी स्पष्ट है। कदाचित् उनका यह विचार था कि व्यक्ति बैंक से केवल उसी समय उधार लेता है, या बैंक उसे केवल उसी समय ऋण देता है जब कि उसकी कर-दान क्षमता समाप्त हो जाती है। क्योंकि यदि ऐसा नहीं था तो फ्रेजर ने इतनी निश्चिन्ताई से बैंक से उधार लेने की ही कर-दान क्षमता की अन्तिम सीमा क्यों माना है? हम सभी जानते हैं कि आज-कल जब कि पग-पग पर व्यापारियों को बैंकों की आवश्यकता होती है, जब व्यक्ति उनसे धन उधार लेते हैं, तब फ्रेजर के अनुसार कर-दान क्षमता की माप करना असम्भव ही नहीं बरन् हास्यप्रद सी भी दीखती है। इसके अतिरिक्त क्या यह सम्भव नहीं कि व्यक्ति कर भुगतान करने के लिए केवल बैंकों से ही ऋण प्राप्त करे और अन्य व्यक्तियों से न लें? यही कठिनाइयाँ गिराज की परिभाषा में भी मिलती हैं अर्थात् न्यूनतम उपभोग को किस प्रकार परिभाषित किया जाये? निर्वेक्ष कर-दान क्षमता को परिभाषित करते हुये गिराज एक स्थान पर कहते हैं कि "यह कर लेने की वह सीमा है और करारोपण की उम्र अधिकतम मात्रा को सूचित करती है जो समाज के अधिकतम कल्याण के दृष्टिकोण से उत्पन्न तथा व्यय की जा सकती है।" इस परिभाषा की अस्पष्टता के सम्बन्ध में अधिक कहना उचित न होगा क्योंकि समाज का अधिकतम कल्याण करारोपण की कितनी मात्रा के आय तथा व्यय पर निर्भर होगा, इसको निश्चित करने की विधि का गिराज ने कही भी वर्णन नहीं किया है। डा० डाल्टन ने ऐलिंगर के विचारों का भी विश्लेषण किया है। ऐलिंगर का जो वाक्य उन्होंने दोहराया है वह इस प्रकार है कि कर-दान क्षमता की सीमा उस समय आ जाती है, "जब करदाताओं की जेब से इतना निकाल लिया जाये कि उनका उत्पादन करने का उत्साह कम हो जाये और जब श्रम की पूर्ति करने तथा बढ़ती हुई जनसंख्या में नये श्रमिकों को काम पर लगाने के लिए आवश्यक पूँजी उपलब्ध करने के लिये अपर्याप्त धन बचे।"

परन्तु इन सभी परिभाषाओं में एक सुबने बड़ी कमी यह है कि राजकीय व्यय की ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया गया है। कर-दान क्षमता पर सम्पूर्ण वाद-विवाद निरर्थक होगा यदि हम राजकीय व्यय के महत्व को भुला दे, क्योंकि राजकीय व्यय से मनुष्यों की कर-दान क्षमता बढ़ती है और इस प्रकार करारोपण-राजकीय व्यय-कर-दान क्षमता-अधिक कर-अधिक राजकीय व्यय-और फिर अधिक कर-दान क्षमता—क्रम से ही चलता रहता है। डा० मार्ग्वे ने इसी बात पर आधारित करके अपने विचार प्रकट किये हैं। उनके अनुसार "करारोपण की सीमा और राजकीय

व्यय की भी, राजस्व के सिद्धान्त में व्यवहृत होती है और राजस्व का आदर्श कहा जा सकता है।<sup>118</sup> डा० भागवत के कहने का अभिप्राय यह है कि करारोपण का सीमान्त त्याग, राजकीय व्यय की सीमान्त उपयोगिता के बराबर होना चाहिये। कदाचित् उनके कहने का आशय यह होगा (यद्यपि उन्होंने इसे स्पष्ट नहीं किया है) कि जिस बिन्दु पर राजकीय व्यय की सीमान्त उपयोगिता करारोपण के सीमान्त त्याग के बराबर हो, वहीं कर-दान क्षमता की सीमा होगी। अर्थात् जब करारोपण का त्याग व्यय से प्राप्त उपयोगिता से अधिक है, तब कर-दान क्षमता की ऊपरी सीमा का उल्लंघन हो रहा है या कर-दान क्षमता समाप्त हो गई है और यदि व्यय की उपयोगिता करारोपण के त्याग की अपेक्षा अधिक है तो कर-दान क्षमता की ऊपरी सीमा अभी प्राप्त नहीं हुई है। जब ये दोनों साम्य की स्थिति में हों तब राष्ट्र की कर-दान क्षमता की ऊपरी सीमा पहुँच जाती है। यद्यपि यह विचार बड़ा ही विवेकशील दीखता है, किन्तु डा० भागवत ने यह नहीं बताया कि कर-दान क्षमता का माप कैसे दिया जावे? उनके वर्णन में भी कुछ स्पष्ट नहीं होता, क्योंकि त्याग और उपयोगिता दोनों ही मानसिक परिस्थितियाँ हैं, जिनको मापा नहीं जा सकता। अतः उनका विचार भी कर-दान क्षमता को मापने में सहायता नहीं करता।

कॉलिन क्लार्क (Collin Clark) ने इंग्लैंड के सम्बन्ध में बताया था कि, 'करारोपण की सुरक्षित ऊपरी सीमा राष्ट्रीय उत्पादन का 25% भाग है।' हो सकता है कि यह इंग्लैंड के लिये उचित हो, परन्तु यह कैसे कहा जा सकता है कि यह सीमा प्रत्येक देश के लिये ठीक है। प्रत्येक देश की आर्थिक, राजनैतिक तथा सामाजिक परिस्थितियाँ पूर्णतया भिन्न होती हैं। जो सीमा एक देश के लिये अधिकतम हो सकती है वह दूसरे देश के लिये न्यूनतम भी हो सकती है, और तीसरे देश के लिये ऊपरी सीमा से भी ऊँची हो सकती है। इसके अतिरिक्त इंग्लैंड के लिये भी यह क्या निश्चय है कि यह सीमा प्रत्येक समय के लिये ही सुरक्षित सीमा रहे। वास्तव में कर-दान क्षमता देश की आर्थिक परिस्थितियों पर अधिक निर्भर रहती है। और आर्थिक दशा किसी देश की सदैव ही समान नहीं रहती। इसलिये यह कैसे कहा जा सकता है कि राष्ट्रीय उत्पादन का 25% भाग इंग्लैंड के लिये, सभी समयों के लिये सुरक्षित ऊपरी सीमा होगी।

इन सब विचारों का अध्ययन करने के पश्चात् हम इसी निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि किसी देश की कर-दान क्षमता मापने का विचार ही एक कल्पना है। हमने ऊपर जितने भी विचारों का विश्लेषण किया है वे सभी एक दूसरे से भिन्न हैं। वे अस्पष्ट और सदिग्ध हैं। डाल्टन ने ठीक ही कहा है कि यदि हम राजस्व सम्बन्धी विचार में स्पष्टता लाना चाहते हैं तो हमें कर-दान क्षमता के प्रश्न पर विचार नहीं करना चाहिये। डाल्टन निर्वेक्ष कर-दान क्षमता की तो एक कोरा भ्रम और धोखा मानते हैं। प्रो० एडारकर ने भी डाल्टन जैसे विचार प्रकट किये हैं। उनका कथन है कि अधिकांश अर्थशास्त्री कर-दान क्षमता का स्पष्ट अर्थ बताने में असमर्थ

रहे हैं। कर-दान क्षमता वाक्य का दुर्लभयाग किया गया है। यह वाक्य ही गलत है। वास्तव कहते हैं कि 'मेरा साधारण निष्कर्ष यह है कि सापेक्षिक कर-दान क्षमता एक सच बात है जो उचित रूप से दूसरे शब्दों में व्यक्त की जा सकती है परन्तु निष्पक्ष कर-दान क्षमता एक कल्पना है जिससे भयानक भूल होने की सम्भावना है।'<sup>१०</sup>

कर-दान क्षमता किन बातों पर निर्भर करती है — कर-दान क्षमता अनेकों कारणों पर निर्भर करती है।

(१) कर प्रणाली का रूप एवं प्रकृति — किसी देश की कर-दान क्षमता काफी भ्रम तक इस बात पर निर्भर करती है कि उस देश में कर प्रणाली का रूप क्या है? भिन्न-भिन्न प्रकार की कर प्रणालियाँ म व्यक्तिगतों की कर-दान क्षमता भी भिन्न-भिन्न होती है। वास्तव में प्रणाली का रूप समुचित होना चाहिये। उसमें बीच-बीच में खाली स्थान न हो अर्थात् चोरी का मिश्रण इस प्रकार किया जाये कि प्रत्येक व्यक्ति पर किसी न किसी रूप में कर लग जाये। यदि किसी कर में व्यक्तियों के बीच जाने की सम्भावना है तो दूसरा कर इस प्रकार लगाया जाय कि बचे व्यक्ति भी उसमें आजायें। इससे कर की चोरी बची रहेगी और सरकार को आय भी पर्याप्त प्राप्त होती रहेगी। साथ ही कर भार का वितरण भी न्यायपूर्ण होगा। आय कर सम्पत्ति या वस्तु करो की अपेक्षा बहुत ही उत्पादक होता है और राष्ट्रीय सकल क्रान में उससे आय भी खूब बढ़ाई जा सकती है। परन्तु इससे यह आशय नहीं कि देश में केवल एक ही कर — आय कर — लगाया जाये। एक या दोहें से करो पर निर्भर करना ठीक नहीं होता। कम कर हों या अधिक, आवश्यकता इस बात की है कि इन करो का मिश्रण एवं व्यवस्था इस प्रकार हो कि सरकार को हानि भी न हो और व्यक्तियों में कर भार का वितरण भी न्यायपूर्ण हो जाये। नागरिकों को कर का भुगतान करना कष्टदायी न हो। अर्थात् उनको कर के भुगतान करने में असुविधायें न हों। अतः हम कह सकते हैं कि एक देश जिसमें कर प्रणाली का रूप अधिक समुचित है, उस देश की कर-दान क्षमता अधिक होगी अपेक्षाकृत उस देश के जहाँ कर प्रणाली समुचित नहीं है। जितना कर का भार एकसार होगा या अधिक से अधिक व्यक्तियों पर प्रसारित होगा उतनी ही देर में कर-दान क्षमता अपनी अन्तिम सीमा तक पहुँचेगी।

(२) राजकीय व्यय का आकार एवं उद्देश्य — कर-दान क्षमता पर राजकीय व्यय का भी प्रभाव पड़ता है। राजकीय व्यय द्वारा करारोपण के दोषों को दूर किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त करारोपण द्वारा जो धन व्यक्तियों की जेबों से निकाला जाता है वह नष्ट नहीं हो जाता है या उसे कुल्लू में नहीं डाल दिया जाता वरन् वह व्यक्तियों को ही लौटा दिया जाता है और उस पर फिर कर लगाया जाता है। यह धन राजकीय व्यय द्वारा लौटाया जाता है। जितना अधिक भाग, करारोपण की आय का उत्पादक कार्यों में लगाया जायेगा अर्थात् ऐसी योजनाओं में लगाया जायेगा जिनसे व्यक्तियों की उत्पादन शक्ति में वृद्धि होती है, उतनी ही उस

देश की कर-दान क्षमता अधिक होगी। इसी प्रकार यदि कोई देश विदेशी नृणों का व्याज चुकाने में बहुत अधिक व्यय करता है, व्यक्तियों की कर-दान क्षमता कम हो सकती है। अतः जिस देश में जितनी अधिक मात्रा में राजकीय व्यय उत्पादक कार्यों पर लगाया जायेगा उतनी ही उम्र देश की कर-दान क्षमता भी अधिक होगी। राजकीय व्यय के कारण मूल्यवर्धक महत्व राजकीय व्यय के उद्देश्य का होता है। जब व्यय का उद्देश्य सन्तुष्टि का नदयाण होता है अथवा कष्टों का निवारण करना होता है, जैसे अपाल पीड़िता की गृहायता करना, निशुल्क शिक्षा एवं चिकित्सा प्रदान करना तब व्यक्तियों की कर-दान क्षमता में ही केवल वृद्धि नहीं होती बरन् व्यक्तिगत या मे कर देने की इच्छा भी उत्पन्न हो जाती है और कर की थोड़ी भी एक जाती है। परन्तु यदि व्यय अधिकारियों के वेतन में वृद्धि करने, विदेशियों को सहायता देने, भूमि को पर पर्व करने के लिये दिया जाना है तो एक तो जनता के कर देने की इच्छा कम होती जायेगी और दूसरे भविष्य में कर-दान क्षमता भी कम हो जायेगी। अतः राजकीय व्यय का उद्देश्य उसके आधार में वही अधिक महत्वपूर्ण है।

(३) करदाताओं की मनोवृत्ति—कर-दान क्षमता करदाताओं की मनोवृत्ति पर भी निर्भर होगी है। व्यक्ति जितना कर दे सकते हैं, इस बात पर निर्भर करता है कि सरकार के प्रति जनता की श्रद्धा कितनी है। अर्थात् जनता सरकार की नीतियों का समर्थन करती है या विरोध। यदि वह सरकार की नीतियों का समर्थन करती है तो सरकारी व्यय के लिये अपना अक्षदान स्वेच्छा से देने को तैयार होगी और यदि वह सरकारी नीतियों का विरोध करती है तो सरकार की नीतियाँ केवल अनफल ही नहीं होंगी और व्यय बेकार ही नहीं हो जावेगा बरन् भविष्य में कर-दान क्षमता में भी कमी होगी। विदेशी सरकार के होने से जनता की उसके प्रति इतनी श्रद्धा नहीं होती जितनी अपनी राष्ट्रीय सरकार के प्रति होती है। भारत से अच्छा उदाहरण नसार में और वही नहीं मिल सकता। अतः विदेशी राज्य में व्यक्तियों की कर-दान क्षमता अपेक्षाकृत उन देशों के जहाँ स्वराज्य होता है, कम होती है। मकटवाल में जैसे लडाई, प्लेग, अकाल, दूध आदि से व्यक्ति अधिक कर देने के लिये तत्पर रहते हैं। इसी प्रकार मदी काल की अनेक समस्याओं में व्यक्तियों की कर-दान क्षमता अधिक होती है और फिर उनको कर का भुगतान करने में सकोच भी नहीं होता, क्योंकि व्यापार में मुक्ति भी बढ़ते रहते हैं और व्यक्तियों को रोजगार भी प्राप्त होये रहते हैं। मध्य तीर्थ यह है कि मन्दी काल में वातावरण निराशाजनक होता है और समृद्धि काल में आशाजनक, इसीलिये व्यक्तियों की मनोवृत्ति में भी परिवर्तन होते हैं।

(४) देश की जनसंख्या और राष्ट्रीय आय का अनुपात—कुछ देखने का विचार है कि जनसंख्या जितनी अधिक होगी उतनी ही उस देश की कर-दान क्षमता अधिक होगी।<sup>10</sup> परन्तु यह विचार अत्रात्मक है। केवल जनसंख्या के ही अधिक

होने से करदान क्षमता अधिक नहीं होती। जनसंख्या के बढ़ने के साथ साथ राष्ट्रीय आय में भी वृद्धि होनी चाहिये। मंच तो यह है कि जनसंख्या की अपेक्षा राष्ट्रीय आय जितनी अधिक तीव्रता से बढ़ेगी उतनी ही करदान क्षमता अधिक होती जायेगी। इसके विपरीत यदि किसी देश की जनसंख्या राष्ट्रीय आय की अपेक्षा अधिक तेजी से बढ़ रही है तो करदान क्षमता कम होती जाती है। राष्ट्रीय आय स्थिर रहने की स्थिति में जनसंख्या की वृद्धि होने से करदान क्षमता कम होती जाती है। यह ध्यान रहे कि जनसंख्या देश की धन अर्थव्यवस्था होती है जो देश के माध्यमों के अधिकतम उपयोग में सहायता करती है जिससे कि राष्ट्रीय आय में वृद्धि होती है। परन्तु यदि जनसंख्या के बढ़ने के साथ-साथ देश में साधन पर्याप्त मात्रा में न हों तो, न तो राष्ट्रीय आय में ही वृद्धि होगी और न करदान क्षमता ही अधिक होगी, अप्रत्याशित उस देश के जहाँ प्राकृतिक साधन पर्याप्त मात्रा में हैं। अतः किसी देश की करदान क्षमता जनसंख्या और राष्ट्रीय आय के अनुपात पर निर्भर करती है। जब जनसंख्या राष्ट्रीय आय से अधिक है, तो करदान क्षमता कम होगी, जब जनसंख्या राष्ट्रीय आय से कम है तो करदान क्षमता अधिक होगी और जब दोनों साम्य की स्थिति में होंगे तो करदान क्षमता निम्नोक्त सीमा पर होगी या अपनी ऊपरी सीमा पर होगी। परन्तु इन अनुपातों का भी केवल सापेक्षिक महत्व है।

(५) देश में धन का वितरण—देश की करदान क्षमता इस बात पर भी निर्भर करती है कि उस देश में धन का वितरण कैसा है। फिलिप शिराज तथा अन्य लेखकों के अनुसार देश में जितना असमान वितरण होगा उतनी ही करदान क्षमता अधिक होगी और जितना धन का वितरण समान होगा उतनी ही करदान क्षमता कम होगी। दूसरे शब्दों में इन लेखकों के विचार को यह कह सकते हैं कि यदि देश में धन केवल थोड़े से ही व्यक्तियों के हाथ में केन्द्रित है तो सरकार अधिक धन एकत्रित कर सकेगी, क्योंकि एक तो कर वसूल करने में व्यय कम होगा दूसरे खूब धनी व्यक्ति कर का भुगतान सरलता से कर देंगे, अतः करदान क्षमता अधिक होगी। इसके विपरीत यदि धन का वितरण समान है अर्थात् सभी व्यक्तियों के पास धन की मात्रा समान है तो छोटी छोटी आय वाले व्यक्तियों से कर वसूल करने का व्यय भी अधिक होगा और कर के आधार के सम्बन्ध में अधिक व्यक्तियों को सन्तुष्ट करना सरल नहीं होता और इसलिये विरोध होने की भी सम्भावना अधिक रहती है। परन्तु यह विचार तथ्यहीन है। धन के समान वितरण से यह ही अर्थ क्या लिया जाये कि देश में सभी व्यक्तियों की आय छोटी होगी। समान वितरण की स्थिति में आय बड़ी-बड़ी भी हो सकती है अर्थात् सभी व्यक्तियों की आय बड़ी मात्रा में प्राप्त हो रही हो। इसके अतिरिक्त धन के समान वितरण का तर्कपूर्ण अर्थ यही है कि देश में आय प्राप्त करने के लिए प्रत्येक व्यक्ति को समान अवसर प्राप्त हो तथा उन्नति करने के लिये समान सुविधायें उपलब्ध हों। यदि सभी व्यक्तियों को राज्य की ओर से शिक्षा, चिकित्सा, रोटी, कपड़े, मकान तथा कार्य करने के लिये समान सुविधायें प्राप्त हो रही हैं तो सभी व्यक्ति सन्तुष्ट रहेंगे



और अपनी स्वेच्छा से कर का भुगतान करने के लिये तैयार होंगे। ऐसी व्यवस्था में कोई भी मूर्खो तथा सम्पत्ति एकत्रित नहीं करेगा क्योंकि सभी का भविष्य सुरक्षित रहता है। राज्य की मध्यक्षता में सभी समान होते हैं। ऐसी व्यवस्था को चलाने के लिये सरकार जो कुछ भी व्यय करेगी उसको पूरा करने के लिये प्रत्येक नागरिक अपना अयादान देने को तैयार रहेगा। सरकार को कर वसूल करने के लिये अधिक कर्मचारी नहीं रखने पड़ेगे और नर को चोरी भी नहीं होगी। ऐसी परिस्थितियों में देश की करदान क्षमता उन देशों की अपेक्षा जहाँ ऐसी व्यवस्था नहीं होगी, अधिक होगी। वास्तव में नागरिक जितने अधिक राज्य से सन्तुष्ट होंगे उतना ही कर देने को अधिक तैयार रहेंगे। यह समझ में नहीं आया कि यह सख्त इस निष्कर्ष पर किम प्रकार पहुंचे कि धन के असमान वितरण में करदान क्षमता अधिक होगी। यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि धन के असमान वितरण में केवल कुछ ही व्यक्ति समृद्धिताधी होंगे, अधिकांश व्यक्ति निर्धन होंगे या बेकार होंगे। सरकार को उन मुद्दों और धनी व्यक्तियों से इतनी राशि भी प्राप्त नहीं होगी जितनी उसको निर्धन व्यक्तियों को सामाजिक सेवाओं प्रदान करने में व्यय करनी पड़ेगी। देश के आर्थिक विकास की दृष्टि से तो बिल्कुल अलग रही। क्या ऐसी स्थिति में हम कह सकते हैं कि देश की करदान क्षमता अधिक होगी? सच तो यह है कि राष्ट्रीय आय का औषा स्तर और समान वितरण दोनों ही पर करदान क्षमता निर्भर करती है। औषा राष्ट्रीय आय, परन्तु असमान वितरण से करदान क्षमता कम होगी अपेक्षाकृत औषा राष्ट्रीय आय और समान वितरण के। दूसरी ओर नीची राष्ट्रीय आय और असमान वितरण में करदान क्षमता अधिक होगी अपेक्षाकृत नीची आय और समान वितरण के। असमान वितरण में बहुत औषा दर पर कर लगाने पर भी उतनी आय प्राप्त नहीं होगी जितनी समान वितरण में नीची दर को दर से प्राप्त होगी।

उपर्युक्त अभ्ययन से स्पष्ट है कि करदान क्षमता किती एक कारण पर निर्भर नहीं होती। ऊपर के सभी या अधिकांश कारणों को किसी देश की करदान क्षमता का ज्ञान प्राप्त करते समय ध्यान में रखना होगा। करदान क्षमता का ज्ञान अकेले करारोपण के अध्ययन से या अकेले राजकीय व्यय के अभ्ययन से प्राप्त नहीं हो सकता। यह भी ध्यान रहे कि, जैसा डाल्टन ने कहा है कि केवल सापेक्षिक करदान क्षमता ही का विचार व्यावहारिक है, निषेध करदान क्षमता तो केवल कल्पना मात्र है। डाल्टन ने इस प्रश्न के उत्तर में कि करदान क्षमता कैसे मापी जाये? केवल कैनन के शब्दों—कोई कैसे, नहीं (No how) का समर्थन किया है।<sup>11</sup> अर्थात् कैनन की भांति डाल्टन भी इस बात से सहमत हैं कि करदान क्षमता को निश्चित रूप से मापा ही नहीं जा सकता इसलिए 'कैसे' का प्रश्न ही नहीं उठता और न कोई उत्तर ही दिया जा सकता है। इसीलिये तो डाल्टन ने निषेध करदान क्षमता के विचार का विरोध किया है क्योंकि उसमें माप करने की आवश्यकता होती है।

सापेक्षिक करदान क्षमता को हम विभिन्न देशों की करदान योग्यता की तुलना करके मालूम करते हैं।

**भारत में करदान क्षमता**—भारत की करदान क्षमता के सम्बन्ध में बहुधा यह कहा गया है कि वर्तमान करभार असहनीय है, क्योंकि भारत एक निर्धन देश है, और भारत की करदान क्षमता अपनी सीमा तक पहुँच गई है। वास्तव में यह विचार भ्रमात्मक है। यदि सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से, धन के वितरण को ध्यान में रखकर, हम भारत की करदान क्षमता की बात करें तो यही कहना होगा कि अभी करदान क्षमता अपनी अन्तिम सीमा तक नहीं पहुँची है, क्योंकि भारत में धन का वितरण बहुत अधिक असमान है। भारत में स्वदेशी सरकार है, इसलिए लोगों को कर देने में भी कोई आपत्ति नहीं है और आजकल सरकार सामाजिक कल्याण सम्बन्धी कार्यों पर भी खूब व्यय कर रही है। इसके अतिरिक्त भारत में मद्रा-स्कीति का भी काल चल रहा है और व्यक्तियों को खूब लाभ प्राप्त हो रहे हैं। इसलिये भारत की करदान क्षमता की अन्तिम सीमा अभी नहीं पहुँची है—इसी विचार से भारत में राज्य एवं केन्द्रीय सरकारें नित नये कर लगाती जा रही हैं। पुराने करों की न्यूनतम कर-रहित सीमा को कम करती जा रही हैं और दरों को बढ़ाती जा रही हैं। पिछले कुछ ही वर्षों में राज्य सरकारों ने बिक्री कर के क्षेत्र को बहुत अधिक विस्तृत कर दिया है। यहाँ तक कि अनाज, मिट्टी का तेल आदि आवश्यक वस्तुओं पर भी कर लगाना आरम्भ हो गया है। केन्द्रीय सरकार ने पिछले दो तीन वर्षों में चार नए कर लगाने आरम्भ कर दिये हैं। वास्तव में जैसे जैसे विकास सम्बन्धी व्यय में वृद्धि हो रही है कर का भार भी बढ़ता जा रहा है। दूसरी सड़क से अब तक के काल में भारत की सरकारों की आय में पाँच गुनी से भी अधिक वृद्धि हो गई है। भारत सरकार की जो आय सन् १९३८-३९ में ८४.४७ करोड़ रुपये थी वह सन् १९५८-५९ में ६८५ करोड़ रुपये से अधिक थी, अर्थात् ८ गुनी से भी अधिक वृद्धि हो गई है। सन् १९५८-५९ में करो से कुल ५७२-३४ करोड़ रुपये प्राप्त हुए थे। इसी प्रकार भारत में राज्यों की कुल आय सन् १९३८-३९ में ४०५ करोड़ रुपये से अधिक थी जिसमें करो से प्राप्त आय २८१ करोड़ रुपये थी और सन् १९५८-५९ में ७४२ करोड़ रुपये की कुल आय में करो से प्राप्त आय की कुल राशि लगभग ४७७ करोड़ रुपये थी। इस प्रकार देश में करारोपण में वृद्धि राष्ट्रीय आय की तुलना में बहुत अधिक हो गई है और व्यक्तियों पर कर-भार बढ़ता जा रहा है। करारोपण की नई नीतियों का समर्थन करते हुए श्री देशमुख, भूतपूर्व वित्तमन्त्री ने एक बार सदन में कहा था कि भारत में करारोपण का कुल राष्ट्रीय-आय में प्रतिशत केवल ७% था जब फिलिपीन्स में १५%, ब्राजील में १४.४%, क्यूबा में १५.३%, मिस्र में १९% और स्का में २१.५% था। उनके कहने का अभिप्राय यह

की विवेचना कर चुके हैं जिन पर करदान क्षमता निर्भर करती है। उन्हीं कारणों की विवेचना अब हम भारतीय परिस्थितियों को लेकर करेंगे।

(१) प्रथम, ज़मीन में देण की कर-दान क्षमता देश की घन राशि अथवा राष्ट्रीय आय तथा राष्ट्रीय आय को उत्पन्न करने वाले साधनों पर निर्भर करती है। इसमें विगी की भी आपत्ति नहीं होगी कि भारत में कुल घन की राशि बहुत कम है। बच्चों और पूँजी निर्माण की गति बहुत धीमी है। प्रति व्यक्ति आय बहुत कम है। हमने ऊपर राष्ट्रीय आय की गणना के लिये दो विधियों का वर्णन किया है। भारत में क्याकि आँकड़ों की बहुत कमी है, इसीलिये किसी भी विधि का राष्ट्रीय आय को पता लगाने के लिये उपयोग नहीं किया जा सकता है। सन् १९४८-४९ में भारत सरकार ने राष्ट्रीय आय की गणना करने के लिये 'राष्ट्रीय आय जाँच समिति' नियुक्त की थी। इस समिति ने विश्वव्यापी अनुमानों को प्राप्त करने तथा पूरे आर्थिक क्षेत्र का अध्ययन करने के लिये दोनों ही रीतियों का उपयोग किया था। समिति ने यह आरम्भ में ही स्पष्ट कर दिया है और लिखा है कि, "भारतीय आय का अनुमान लगाने के लिये, निरूपण ही, सभी रीतियों पर सूचनाओं की प्राप्ति के लिये निर्भर करता पड़ा है। इस कारण न तो तालिका प्रणाली (Inventory method) या बनाई हुई वस्तुओं के मूल्य की रीति का ही उपयोग सम्भव हो सका है और न 'आय रीति' (Income method) का ही उपयोग अर्थ-व्यवस्था के सम्पूर्ण क्षेत्र की जाँच करने में किया जा सका है।"<sup>12</sup> समिति ने देश की कुल कार्यशील शक्ति का अनुमान लगाया है और यह भी मान्य किया है कि इस शक्ति का वितरण विभिन्न व्यवसायों में किस प्रकार किया गया है। यह वर्गीकरण देश में स्वांगित उद्योगों के आधार पर किया गया है। उद्योगों में कृषि उद्योगों की भी सम्मिलित किया है। समिति ने अनुमानित युक्तियों तथा माप्यताओं का बहुत प्रयोग किया है। जिन क्षेत्रों में यह प्रणाली काम नहीं कर सकी है वहाँ 'आय प्रणाली' का प्रयोग किया है। प्रत्येक वर्ग के सदस्यों की संख्या 'व्यवसायिक वर्गीकरण' के अनुसार, २२६ प्रकार 'व्यवसायिक वर्गीकरण' के अनुसार २२२ 'आय' की गई है और तब उनकी कुल आय का अनुमान लगाया गया है। इस योग में, विदेशों से प्राप्त आय को जोड़कर राष्ट्रीय आय को निकाला गया है। समिति ने सन् १९४८-४९ में प्रत्येक व्यस्त व्यक्ति पर शुद्ध उत्पत्ति (Net output) की गणना को निम्न तालिका द्वारा प्रदर्शित किया है<sup>13</sup> —

12. Report, P. 16.

13. Ibid P. 31.

मदे	शुद्ध उत्पत्ति (अरब रुपयों में)	व्यस्त व्यक्तियों की संख्या (तासों में)	प्रति व्यस्त व्यक्ति शुद्ध उत्पत्ति (हजार रुपयों में)
१. कृषि	४०५	६०५	०.५
२. खाने तथा पेय पदार्थों का	६४	३८	१.७
३. छोटे उपक्रम	८६	१४६	०.६
४. खाने, निर्माण उद्योगों तथा हस्त उद्योगों का योग	१५०	१८७	०.८
५. रेलों तथा सन्वाह वाहन	३२	१२	१.६
६. बैंकिंग बीमा तथा अन्य वाणिज्य	१४७	६५	१.५
७. वाणिज्य याता- यात तथा सन्वाह वाहन का योग	१७०	१०७	१.६
८. व्यवसाय तथा उदार कलाएँ	३२	५०	०.६
९. सरकारी नौकरियाँ	४६	३६	१.३
१०. घरेलू सेवाएँ	१५	४२	०.४
११. मकान सफाई	४५	—	—
१२. अन्य सेवाओं का योग	१३८	१२८	१.१
१३. शुद्ध गृह उत्पत्ति	८७३	१३२७	०.६६

ये आंकड़े देने के बाद समिति ने यह स्पष्ट कर दिया है कि इन आंकड़ों के आधार पर, लम्बे बीड़े निर्णय सेना ठीक नहीं होगी, क्योंकि न तो वे प्रत्येक व्यवसाय में प्रति व्यक्ति उत्पादकता को ही ठीक ठीक व्यक्त करते हैं और न ही प्रतिव्यस्त व्यक्ति औसत आय को। समिति का अनुमान है कि सन् १९४८ की जन-संख्या के आधार पर प्रति व्यक्ति आय २५५ रुपये है।

सन् १९४८-४९ में जो जन-संख्या ३५ करोड़ से कुछ अधिक थी वह सन् १९५६-५७ में ३८ करोड़ ८० लाख के लगभग हो गई थी। इसी काल में राष्ट्रीय आय ८६५० करोड़ रुपये से बढ़कर ११०१० करोड़ रुपये हो गई थी। अतः प्रति व्यक्ति आय २६७९ रुपये से २८४ रुपये हो गई। परन्तु क्या भौतिक आय के साथ साथ वास्तविक आय में भी वृद्धि हुई है? यदि प्रचलित मूल्यों के आधार पर अनुमान लगाया जाये तो राष्ट्रीय आय ८६५० से बढ़कर ११,४१० करोड़ रुपये हो गई है और यदि सन् १९४८-४९ के मूल्यों के आधार पर राष्ट्रीय आय की गणना

की जाये तो ८६५० करोड़ से बढ़कर ११०१० करोड़ रुपये हो गई है। वास्तविक आय का ज्ञान प्राप्त करने के लिये हमको मूल्यो और मौद्रिक आय की प्रवृत्ति की ओर ध्यान देना होगा। चालू मूल्यो के आधार पर प्रति व्यक्ति आय सन् १९५३-५४ में २८१ रुपये होकर सन् १९५४-५५ में २५४ रुपये रह गई और १९५५-५६ में फिर २६१ रुपये और सन् १९५६-५७ में २६४ रुपये हो गई। इस प्रकार इन आंकड़ों से सिद्ध होता है कि मूल्यो के बढ़ने से सामान्य रूप में आय का स्तर गिरता ही रहा है और इसलिये यह स्पष्ट है कि लोगों की वास्तविक आय में वृद्धि नहीं हुई है। अतः बढ़ती हुई जन संख्या, ऊपर चढ़ता हुआ मूल्यस्तर और स्थिर रहने वाला आय स्तर इस बात को स्पष्ट करता है कि व्यक्तियों की करदान क्षमता अपनी ऊपरी सीमा का उत्सर्जन कर चुकी है।

(२) कर दान क्षमता को प्रभावित करने वाला दूसरा महत्वपूर्ण कारण देश की जनसंख्या होती है। देश का धन समाग रहने की स्थिति में जनसंख्या बढ़ने से व्यक्तियों की करदान क्षमता कम होगी। करदान क्षमता केवल जनसंख्या के आधार पर ही निर्भर नहीं करती बल्कि जनसंख्या की प्रकृति पर भी निर्भर करती है। यदि जनसंख्या में बच्चों, बुढ़ों तथा स्त्रियों की संख्या अधिक है तो लोगों की करदान क्षमता कम हो जायेगी, क्योंकि यह लोग एक तो कुछ कमाते ही नहीं और अगर कमाते भी हैं तो अपने भरण पोषण के व्यय से बहुत कम। बहुत से परिवार ऐसे हैं जहाँ कमाने वाला तो केवल एक है परन्तु खाने वाले एक दर्जन हैं। परिणाम स्वरूप उनकी करदान क्षमता कम होती है। भारत में समुचित परिवार प्रणाली के कारण करदान क्षमता बहुत कम है।

(३) व्यक्तियों में जायति और राष्ट्रीयता की भावना भी उनकी करदान क्षमता को प्रभावित करती है। जितनी अधिक राष्ट्रीयता की भावना होगी, देश प्रेम होगा उतना ही व्यक्ति स्वदेशी सरकार को सहयोग देंगे। हमारा देश स्वतन्त्र होते हुए भी व्यक्तियों में राष्ट्रीयता की भावना इतनी कम है और नागरिकता की दृष्टि से कम है कि वह अपने देश के लिये त्याग नहीं करना चाहते और साथ ही कर की चोरी करते हैं। अतः उनकी करदान क्षमता कम हो जाती है।

(४) हमारे देश में कर प्रणाली भी समुचित नहीं है। केलडीर ने अपने प्रस्तावों की लिये प्रस्तुत किये थे। परन्तु सरकार ने अभी तक उन प्रस्तावों को पूर्ण रूप से कार्यरोपित नहीं किया है और कर प्रणाली में जो बर्बादी पहले थी, वह अब भी विद्यमान है। अब भी देश में प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष करों से सन्तुलन नहीं हो पाया है। परिणामस्वरूप कर प्रणाली न्याय संगत नहीं है। हमारे देश में अधिकतर प्रतिगामी कर हैं, जिनसे आय भी उतनी प्राप्त नहीं होती, उल्टा कर भार अधिक पड़ता है। इसका भी हमारे देश की करदान क्षमता पर बुरा प्रभाव पड़ता है।

(५) हम पहले ही कह चुके हैं कि करदान क्षमता को केवल करारोपण के दृष्टिकोण से ही नहीं देखना चाहिए, बल्कि राजकीय व्यय को भी दृष्टि में

रखना चाहिए। यदि व्यक्तियों को उपयोगी सेवाओं के रूप में कुछ भी प्राप्त नहीं होता तो एक हलका कर भी बोझ मालूम होगा। इसके विपरीत यदि सरकार सामाजिक सेवाओं तथा सामाजिक कल्याण की सुविधायें प्रदान करती है तो लोग भारी कर का बोझ सहन करने को तैयार रहते हैं। ऐसी स्थिति में बंबल यही स्पष्ट होता है कि व्यक्ति अपनी आवश्यकताओं की मनुष्यता सामूहिक रूप से करना चाहते हैं। इसी कारण तो वे ऊँचा कर भी सहन करने को तैयार हैं। यदि राज्य नि:शुल्क निष्ठा तथा औपचारिक सहायता प्रदान करता है, भूतक व्यक्तियों के निर्भरताओं के भरण पोषण का भार अपने ऊपर लेना है प्रत्येक युवक के लिये नौकरी का प्रबन्ध करता है तो वह नागरिकों की आय का अधिकतम भाग भी यदि कर के रूप में ले ले तो कोई भी चिन्ता नहीं करेगा। अन्य विकल्पित देना में राज्य निर्धनों की सहायता प्रदान करता है बीमारों तथा बेकारों को बीमा की सुविधायें प्रदान करता है बच्चान्याय पैना की व्यवस्था करता है उद्योग निष्ठा एवं विकल्पित सम्बन्धी सुविधायें प्रदान करता है। इसी कारण बड़ा कर भार भी अधिक है, परन्तु व्यक्तियों को भार मालूम नहीं होता। भाग्य में सरकार की अधिकतम आय सैनिकों, नागरिक प्रशासन, न्याय सम्बन्धी सेवाएँ आदि गैर-विकास सम्बन्धी कार्यों पर व्यय होती है। सामाजिक सेवाओं के लिये बहुत कम आय लेप रहती है इसी कारण उल्लिखित भार भी बहुत अधिक मालूम पड़ता है। पिछले दशकों से निम्नलिखित कारी सुन्न रही है। हमारा ध्येय सामाजिक सेवाओं पर बढ़ता जा रहा है और विकास सम्बन्धी कार्यक्रमों पर भी सरकार का व्यय बहुत हो रहा है। परन्तु स्थिति पूर्ण रूप में सन्तोषजनक नहीं है। अब भी गैर-विकास कार्यों पर व्यय बहुत अधिक है। देश के आकार एवं जनसंख्या को देख कर सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी सेवाएँ बहुत कम हैं मूल्य स्तर ऊँचा है और जीवन स्तर बहुत नीचा है। जनसंख्या बढ़ती जा रही है और राष्ट्रीय आय में इतनी वृद्धि हो नहीं रही है। इन सब कारणों से यही सिद्ध होता है कि भारत की करदान क्षमता की सीमा का उत्खनन हो चुका है।

हर जीव आयोग और कर-दान क्षमता—हर जीव आयोग ने करारोपण सम्बन्धी जो सुझाव दिये हैं, यदि उनका कार्यारोपित कर दिया जाय तो भारत में सरकारों की आय में एकदम १०० से १५० करोड़ रुपये की वृद्धि हो जायगी और दीर्घ काल में तो और भी अधिक वृद्धि होगी। इस में तो कोई संदेह नहीं कि विकास कार्यक्रमों को पूरा करने के लिये अधिक धन की आवश्यकता है। परन्तु यह भी एक निश्चित सीमा अर्थात् करदान क्षमता से अधिक नहीं बढ़ाया जा सकता। और यदि ऐसा किया जाता है तो व्यक्तियों को बहुत कष्ट हाने। आयोग की रिपोर्ट में विहित होता है कि वह भी इससे सहमत है। परन्तु न जाने उनके मस्तिष्क में कौन सी लहर उठी कि बाद में उन्होंने अपने प्रारम्भिक मत की अकृत्यता करने हुए लिखा कि (अ) राष्ट्रीय आय में करारोपण की आय का जो अनुपात है वह पारस्व्य देशों में जिन में कुछ दक्षिणी पूर्वी एशिया के देश भी सम्मिलित हैं, भारत की अपेक्षा बहुत ऊँचा है; और (ब) गत वर्षों में भारत की करदान क्षमता में

में बहुत वृद्धि हो गई है, क्योंकि सामाजिक तथा विकास सम्बन्धी सेवाओं की ओर राजकीय व्यय बढ़ता जा रहा है।

भारत में जो स्थिति है, उसकी तुलना विदेशों से करना बिल्कुल बेकार होगा। उन देशों की करदान शक्ति बहुत ऊँची है। करदान क्षमता सोचने या कल्पना करने की बात नहीं है। यह इतनी मनोवैज्ञानिक दशा नहीं है जितनी भौतिक शक्ति है। हमारे देश में उपयोगी सेवाओं पर व्यय तो बढ़ गया है परन्तु धन का वितरण घोष पूर्ण होने के कारण इसमें व्यक्तियों की करदान क्षमता में कोई वृद्धि नहीं हुई है। व्यक्तियों की मनोवैज्ञानिक दशा पर परिस्थितियों का प्रभाव पड़ता है। जब तक वास्तविक परिस्थितियाँ नहीं सुधरती तब तक मनोवृत्ति भी व्यक्तियों की नहीं सुधरेगी। जहाँ तक भौतिक परिस्थितियों का सम्बन्ध है, भारत में इनमें कोई भी सुधार नहीं हुआ है और इसीलिये व्यक्तियों की करदान क्षमता में कोई वृद्धि नहीं हुई है। पाश्चात्य देशों में व्यक्तियों की वास्तविक आय प्रति व्यक्ति औसत आय से कहीं अधिक होती है। इसीलिये उनकी करदान क्षमता अधिक है। भारत में अधिकांश व्यक्तियों की वास्तविक आय प्रति व्यक्ति औसत आय से बहुत कम है। बहुत से व्यक्ति बेकार हैं। इसीलिये हमारी करदान क्षमता बहुत कम है और उस समय तक नये करों के लिये कोई गुन्जाइश नहीं है जब तक कि देश में बेकारी दूर न हो, प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि न हो और वास्तविक आय प्रति व्यक्ति औसत आय से अधिक न हो।

## संघीय वित्त-व्यवस्था

अध्याय : ??

संघीय वित्त-व्यवस्था  
के  
सिद्धान्त

(Principles of  
Federal Finance)

### प्राक्कथन—

राज्य व्यक्तियों के सामूहिक जीवन का प्रतिनिधि है और मनुष्या के सुवर्णित जीवन का प्रतीक है। चर मनुष्य न भगते और लडाईया गुटबन्दी और अनम्यता का अन्त करके एक सगठित एक व्यवस्थित जीवन व्यतीत करना आरम्भ का दिया ता उन्होंने व्यवस्था एक प्रशस्त नरक का काम सरकार को सौंप दिया। अत सरकार ही राज्य की मारार बनानी है और वह नागरिकों की शान है परन्तु प्रत्यक्ष एक प्रशासन में वह नागरिका पर पागन भी करती है और नागरिका का यह पतन्य है कि वह उनके हाग बनाउ होने नियमा के अनुसार कार्य करें अन्यथा वह उन्ह गजा दे सकती है। राज्य केवल अपन नागरिका की इच्छानुसार कार्य करता है और सरकार व्यक्तियों की इच्छाओं को साकार रूप प्रदान करती है। यह कहता अनुचित न हागा कि पित्त भी नियम सरकार बनाती है और उनकी कार्यान्वित करन के लिए जो प्रयत्न करती है वह एक प्रशास म व्यक्तियों के ही सामूहिक प्रयत्न होते हैं। इस प्रकार राज्य व्यक्तियों का सामूहिक जीवन का प्रतीक है, जिसकी बनाये शक्ते के लिए वह एक शम्भा कता लेन है, जिसे सरकार कहते हैं। एक ही राज्य के नागरिक, केवल एक सरकार द्वारा ही काम चला सक्ते हैं या अनेकों सरकारें बना सक्ते हैं। जब एक देश में केवल एक ही सरकार होती है तो उसे एकक शासन (Unitary Government) कहते हैं। जब एक में अधिक सरकारें—व्यवहार में अधिकतर तीन—होती हैं तब उसे संघीय शासन (Federal Government) कहते हैं। भारत में अग्य देशों की भाँति संघीय शासन है और केन्द्रीय, राज्य तथा



स्थानीय सरकारें हैं। एकक शासन प्रणाली का यह अभिप्राय नहीं कि किसी एक स्थान पर बैठकर कोई शासक कुछ अफसरों के द्वारा शासन प्रबन्ध करता रहता है। हाँ यह सम्भव है कि राज्य को कुछ क्षेत्रों में विभाजित कर दिया जाये और हर क्षेत्र को एक शासक के आधीन छोड़ दिया जाये, जो सम्पूर्ण देश के शासक के आधीन रहे और उसकी इच्छानुसार उसके द्वारा बनाई हुई नीतियों का पालन करे। अक्रबर ने अपने राज्य को कई प्रांतों में बाँट दिया था और प्रांतीय शासक पूर्ण रूप से बादशाह के आधीन थे। इसके विपरीत, संघीय शासन में राज्य को जितने भागों में विभाजित किया जाता है, उन सभी को कुछ विषयों के अतिरिक्त अन्य मामलों में निर्णय लेने में पूर्ण स्वतन्त्रता होती है। जैसे भारत में राजा, डाक व तार, मुद्रा व टकसाल के लिए राज्य पूर्ण रूप से केन्द्र के आधीन है। अन्य क्षेत्रों में राज्य पूर्ण रूप से स्वतन्त्र होते हैं। वे अपनी इच्छानुसार आय प्राप्त करते हैं और अपनी इच्छानुसार व्यय करते हैं। सन् १९३७ में पहले हमारे देश में प्रांतों को कर लगाने का अधिकार नहीं था। वे बड़े बड़े अधिकारी भी नियुक्त नहीं कर सकते थे और न वे किसी बड़ी योजना को अपने हाथ में ले सकते थे। संक्षेप में, प्रांत, केन्द्र के आधीन थे।

संघीय शासन प्रणाली में अधिकतर तीन प्रकार की सरकारें होती हैं जो एक दूसरे के समानांतर होती हैं। केन्द्रीय सरकार, जिसे सब सरकार कहते हैं, के अधिकार प्रांतीय सरकारों, जिन्हें राज्य सरकारें कहते हैं से किसी प्रकार भी उच्च नहीं होते। राज्यों की अपनी भौगोलिक सीमाएँ होती हैं और वह पूर्ण रूप से स्वतन्त्र होने हैं। यदि देखा जाये तो विभिन्न सरकारों के अधिकारों एवं कर्तव्यों में टक्कर होने की सम्भावना नहीं है। इसीलिए इन सब सरकारों के अधिकारों और कर्तव्यों को स्पष्ट रूप से परिभाषित कर दिया जाता है, और सरकार इन अधिकारों और कर्तव्यों की पूर्ति करने के लिये अपने अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र होती हैं। वैसे तो एकक शासन प्रणाली तथा संघीय शासन प्रणाली, दोनों ही में राजस्व के सिद्धान्त लगभग समान होते हैं। परन्तु संघीय शासन प्रबन्ध में कुछ ऐसी विशेषताएँ होती हैं जो एकक शासन प्रणाली में नहीं होती। इसलिए विभिन्न क्रियाओं को संघीय, राज्य और स्थानीय सरकारों में विभाजित कर दिया जाता है। सब सरकारों को वे विषय सौंपे जाते हैं जो अन्तर्राष्ट्रीय होते हैं और जो सामान्य रूप से सभी राज्यों अर्थात् सम्पूर्ण देश से सम्बन्धित होते हैं। जिन्हें अगर किसी एक राज्य को सौंप दिया जाये तो यह सम्भावना हो सकती है कि अन्य राज्यों का हित अक्सर न हो। देश की आन्तरिक शान्ति को बनाए रखन तथा सामाजिक जीवन को उन्नत करने के नाम राज्यों को सौंप दिए जाते हैं। इनके अतिरिक्त जो विषय सौंपे रहते हैं उनमें से कुछ को सब सरकार अपने हाथ में ले लेती है और कुछ पर राज्यों को दे देती है। इन विभाजन का आधार भूत सिद्धान्त यही है कि कुछ कार्य तो ऐसे हैं जिन्हें सब की इकाइयाँ सामूहिक रूप से मिलकर अधिक कुशलता से कर सकती हैं, और कुछ ऐसे होते हैं जिन्हें प्रत्येक इकाई स्वतन्त्र रूप से अच्छी तरह कर सकती है।

इसी सिद्धान्त के आधार पर एक शासन प्रणाली में भी केन्द्रीय और प्रांतीय सरकारों में कार्यों का विभाजन होता है। सघीय तथा एक शासन प्रणाली में कार्यों के विभाजन में केवल इसका ही अन्तर है कि जबकि सघीय प्रणाली में इकाइयों की स्वतन्त्रता होती है एक प्रणाली में इकाइयों स्थायी रूप से स्वतन्त्र नहीं होती। केन्द्रीय सरकार जब भी चाहे इकाइयों से स्वतन्त्रता छीन सकती है। इस भेद के अतिरिक्त दोष सब बातें समान होती हैं। सघ सरकार के कार्य, इस प्रकार, ऐसे होते हैं जिन्हें विभिन्न राज्य एक साथ मिलकर या आपसी सहयोग द्वारा करना अधिक पसन्द करते हैं जैसे डाक व तार व्यवस्था रेलों की व्यवस्था, बेरा की सुरक्षा इत्यादि। जिन कार्यों के लिए इस प्रकार के सामूहिक प्रयत्न की आवश्यकता नहीं होती उन्हें राज्यों को सौंप दिया जाता है। कुछ लोगों का विद्वान है कि जो सफलता सामूहिक प्रयत्नों से प्राप्त होती है वह स्वतन्त्र रूप में कार्य करने में नहीं होती और क्योंकि सघ सभी राज्यों की इच्छाओं का प्रतिनिधित्व करता है इसीलिए सभी कार्य सघ सरकार के द्वारा ही होने चाहिये। परन्तु कार्यों का विभाजन केवल इसी उद्देश्य से नहीं किया जा सकता। कुछ बातें और भी हैं जिन्हें ध्यान में रखा जाता है।

इस प्रकार के सामूहिक प्रयत्नों में यह आवश्यक है कि प्रत्येक राज्य सघ सरकार के आधीन रहे। वह अपनी स्वतन्त्रता को देश के या अन्य राज्यों के हित में समर्पित करदे और किसी भी क्षेत्र में वह स्वतन्त्र नियंत्रण न ले। तभी एक सघ सभी कार्यों की सफलतापूर्वक सम्पन्न कर सकता है। परन्तु इस संसार में बहुत कम ही ऐसे होंगे जो अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा न करें या दूसरों के आधीन रहकर कार्य करना पसन्द करें। हर कोई स्वतन्त्र रहना चाहता है। इसीलिये प्रत्येक कार्य सघ सरकार सफलतापूर्वक नहीं कर सकती, क्योंकि सामूहिक प्रयत्नों से जो भी लाभ प्राप्त होगा वह राज्यों की अस्वतन्त्रता समाप्त होने की क्षति से समाप्त हो जायेगा। यह पूर्णतया सत्य है क्योंकि राज्य सघ सरकार को प्रत्येक क्षेत्र में अपना सहयोग प्रदान करने को तैयार न होंगे। यही कारण है कि सरकार के सारे कार्य सघ सरकार को नहीं सौंपे जाते। राज्यों को यह स्वतन्त्रता देश के सर्वोपयोग द्वारा प्रदान की जाती है और स्थायी होती है। देश के शासन प्रबन्ध में इसी स्वतन्त्रता के कारण कुशलता आती है।

उपमूर्त विवरण से स्पष्ट है कि सघ सरकार तथा राज्य सरकारों में कार्यों का विभाजन करने समय दो बातों में से किसी एक को आधार बनाना ही होगा। अर्थात्, या तो यह आधार मानना होगा कि सामूहिक प्रयत्न सर्वे ही व्यक्तिगत प्रयत्नों की अपेक्षा अधिक अच्छे होते हैं या इस सिद्धान्त को स्वीकार करना होगा कि पराधीनता से स्वाधीनता सर्वे ही अच्छी होती है। यदि हम दूसरे सिद्धान्त को स्वीकार करते हैं तो यह निश्चित करना होगा कि कौन से कार्य ऐसे हैं जिनके लिये सामूहिक सहयोग या प्रयत्न आवश्यक हैं या जो सामूहिक प्रयत्नों में सबसे अधिक कुशलता से सम्पन्न किये जा सकते हैं। यह निश्चय सघ की इकाइयों अर्थात् राज्यों

को ही करना होगा। इसमें कोई सन्देह नहीं कि ऐसा करने में राज्यों की अपनी स्वतन्त्रता की कुछ बलि देनी होगी। परन्तु यदि सामूहिक प्रयत्न से अधिक लाभ प्राप्त हो जाता है तो इस त्याग की क्षति पूर्ति हो जायेगी। अतः यह निर्णय करना होगा कि किन क्षेत्रों में सामूहिक प्रयत्न से अधिक सफलता प्राप्त की जा सकती है। सघ सरकार एक प्रकार का बड़े पैमाने का संगठन है। जिस प्रकार बड़े पैमाने के संगठन में लाभ प्राप्त होते हैं उसी प्रकार मधीय शासन प्रणाली में भी बहुत से वह लाभ प्राप्त होते हैं, जो एकक प्रणाली में प्राप्त नहीं हो सकते। सघ सरकार के खर्च बहुत अधिक होते हैं। वह बहुत बड़ी बड़ी योजनाओं को अपने हाथ में ले सकती है। बड़े पैमाने की उत्पत्ति के लाभ प्राप्त हो सकते हैं, और व्यक्तिगत साधनों का अधिकतम उपयोग हो सकता है। केवल उत्पत्ति में ही नहीं बल्कि नियोजन तथा अन्य क्षेत्रों में भी यह प्रणाली उपयोगी सिद्ध होती है। सघ सरकार के नेतृत्व तथा निर्देशन में, विभिन्न राज्यों द्वारा निर्मित योजनाओं में समन्वय स्थापित हो सकता है, जैसे सड़कों तथा रेलों में इस प्रकार के समन्वय की बहुत आवश्यकता होती है। हर प्रान्त सड़कों के विकास के लिये अपनी अपनी योजनाएँ बनाता है। यदि सघ सरकार उनको समन्वित (co ordinate) न करे तो वे सारी योजनाएँ देश के समुचित विकास में सहायक मिद्ध नहीं होंगी। इसी प्रकार देश की सुरक्षा में भी राज्यों का सहयोग आवश्यक होता है। अतः कुछ कार्य ऐसे होते हैं, जिनको राज्य स्वतन्त्र रूप से सम्पन्न नहीं कर सकते क्योंकि या तो उनका कोई एक सामान्य उद्देश्य नहीं होता या उनके व्यक्तिगत हित एक दूसरे से टकराते हैं। इनीलिये ऐसे कार्य सघ सरकार द्वारा किये जाते हैं।

कुछ लोगों का कहना है कि सघ सरकार तथा राज्यों में कार्यों का विभाजन इस कारण भी होता है कि सरकारी कार्य दो प्रकार के होते हैं—प्रथम वह कार्य जिनका महत्व सम्पूर्ण देश के लिये होता है और दूसरे वह कार्य जिनका केवल स्थानीय महत्व ही होता है। पहली प्रकार के कार्य सघ सरकार द्वारा किये जाने चाहिए और दूसरी प्रकार के कार्य स्थानीय एवं राज्य सरकारों को करना चाहिए। परन्तु इस प्रकार का सरकारी कार्यों का वर्गीकरण एक घति सकीर्ण दृष्टिकोण को प्रवर्धित करता है। वास्तव में सरकार जो भी काम करती है (चाहे वह, केन्द्रीय सरकार हो या राज्य सरकार) उसका प्रभाव सम्पूर्ण जनसंख्या पर ही पड़ता है। इस दृष्टि से तो प्रत्येक कार्य सघ सरकार द्वारा ही होना चाहिए। यद्यपि हम केन्द्रवाद विवाद के क्षेत्र में परे हटा कर सत्यता के निकट आते तो यह एक कटु सत्य है कि वास्तव में कुछ कार्य ऐसे हैं जिनका क्षेत्र अधिक विस्तृत होता है और कुछ ऐसे हैं जिन का क्षेत्र अपेक्षाकृत संकुचित होता है। प्रत्येक कार्य के क्षेत्र में कुछ न कुछ अन्तर अवश्य ही होगा। यद्यपि हम सामान्य रूप से कह सकते हैं कि जिन कार्यों का क्षेत्र अधिक विस्तृत है, अर्थात् जिनसे अधिक व्यक्तियों को लाभ होता है, उन कार्यों को केन्द्रीय सरकार को करना चाहिए और जिन का क्षेत्र अपेक्षाकृत सकीर्ण है उनको प्रान्तीय सरकारें करें।

**वित्तीय स्रोतों का विभाजन**—सरकारों को जो कार्य सौंपे जाते हैं उनको पूरा करने के लिये उन्हें साधनों की आवश्यकता होती है। ये साधन कई प्रकार से एकत्रित किये जा सकते हैं। एक विधि तो यह हो सकती है कि सभ्य सरकार सब धन को एकत्रित करे और राज्यों को उमरा एक भाग दे दे। दूसरी विधि यह हो सकती है कि राज्य सरकारें सारे वित्तीय साधन जुटाये और प्राप्त आय का एक भाग सभ्य सरकार को दे दें ताकि वह अपने कार्यों को सम्पन्न कर सके। अन्तिम विधि यह हो सकती है कि अपने क्षेत्रों में दोनों सरकारें कर इत्यादि द्वारा आय प्राप्त करें और अपने कार्यक्रमों को पूरा करें। अन्तिम विधि में या तो यह हो सकता है कि दोनों सरकारें सभी प्रकार के कर इत्यादि लगायें और आय प्राप्त करें या यह हो सकता है कि वित्तीय स्रोतों को दोनों सरकारों के बीच बांट दिया जाये और जो सरकार एक प्रकार का कर लगाये वह दूसरी सरकार न लगाये। अतः आय के स्रोत दोनों सरकारों के पूर्णतया अलग अलग हों, और कुछ कर ऐसे निश्चित कर दिये जायें जिनको दोनों सरकारें लगायें। जब दोनों सरकारों को कर लगाने का अधिकार हो तो वह या तो अपने अपने क्षेत्र में प्राप्त आय को अपने लिये रखने और अपने उपयोग में लायें या दोनों अपनी अपनी आय को एक स्थान पर इकट्ठा कर लें और फिर अपनी आवश्यकताओं के अनुसार उसे बांट लें या अपनी अपनी आय अपने पास रखकर किसी एक सरकार को अपनी आय में से दूसरी सरकार को दे दें। सरकारी वित्त व्यवस्था में एकत्वता लाने के लिये बहुधा यह प्रस्ताव दिया गया है कि आदर्श व्यवस्था यही होगी जिसमें सब सरकारें अपने क्षेत्रों में उन करों को लगायें तथा सेवाओं को प्रदाय करें जिनके लिये उनमें कुशलता है और इस प्रकार एकत्रित आय को अपनी अपनी आवश्यकताओं के अनुसार बांट लें। परन्तु इस प्रकार की व्यवस्था में अनेकों कठिनाईयाँ उत्पन्न होती हैं, जैसे यह कैसे निर्धारित किया जाये कि कोई सरकार किन किन करों को लगाने या सेवाएँ प्रदान करने में कुशल है? कौन सी सरकार कम कुशल है, और कौन अधिक? कुशलता का माप किम आधार पर किया जाये? राज्यों की कौन सी आवश्यकताएँ उचित हैं, और कौन सी अनुचित? आय के वितरण का क्या आधार हो? इत्यादि। यह भी सम्भव है कि जिस आधार पर हम यह निर्णय करें कि एक राज्य विशेष एक कर विशेष कुशलता से लगा सकता है, उससे वह राज्य महमद न हो या उमर कर का लगाने के लिये तैयार न हो। यह भी हो सकता है कि जिस राज्य को हम 'क्षिति' और 'क्षेत्र' के लिये अधिक कुशल समझते हैं वह उमी कर को दृढ़ता से लागू करके सबसे अधिक आय प्राप्त कर ले। कर एकत्रित करने की कुशलता इस बात पर निर्भर करती है कि उस कर से प्राप्त आय का उपयोग चीन करेगा? यदि प्राप्त आय को वही सरकार उपयोग में लायेगी जिसने उसको लागू कर रखा है तो वह बड़ी कुशलता से कार्य करेगी और यदि कोई दूसरी सरकार उस आय का उपयोग करती है तो कर लगाने वाली सरकार हतोत्साहित हो जायेगी और उसकी कुशलता ही कम हो जायेगी। इसीलिये प्रायः जो

सरकार कर लगाती है वह ही उसकी आय को अपने उपयोग में लाती है। यह भी हो सकता है कि जब सभ तथा राज्य सरकारों में आय के स्रोतों का विभाजन किया जाय तब उनकी आय आवश्यकताओं के अनुकूल न हो और फिर कुछ स्रोतों को दोनों सरकारों के बीच टुकड़े करके बाँटना पड़े। लगभग प्रत्येक सभ शासन प्रणाली में इसकी आवश्यकता अनुभव हुई है। यद्यपि किसी भी एक स्रोत को टुकड़ों में विभाजित करना सरल नहीं होता फिर भी सभी सभ शासन प्रणालियों में ही ऐसा करना होता है और इस स्थिति में एक सरकार को दूसरी सरकार पर अपनी आय के थोड़े से भाग के लिये निर्भर करना पड़ता है।

**संघीय वित्त-व्यवस्था के सिद्धान्त**—उपर्युक्त विवरण के पश्चात् हम संक्षेप में कह सकते हैं कि संघीय वित्त का मुख्य रूप से दो समस्याएँ होती हैं। प्रथम, विभिन्न सरकारों में आय के स्रोतों का विभाजन किस प्रकार हो? और क्योंकि यह सम्भव नहीं है कि प्रत्येक सरकार की आय उसकी आवश्यकताओं के अनुकूल हो इसीलिए दूसरी समस्या इस बात की है कि प्रत्येक सरकार की आय और आवश्यकताओं में सन्तुलन किस प्रकार किया जाय? इन दोनों समस्याओं का अध्ययन करने से पहले यह आवश्यक प्रतीत होता है कि हम संघीय वित्त-व्यवस्था के सिद्धान्तों को बता दें जैसे तो हम इनका वर्णन कही-कही पर पहले कर ही आये हैं। यह सिद्धान्त निम्न प्रकार है—

(१) **एकरूपता (Uniformity)**—संघीय वित्त-व्यवस्था का पहला सिद्धान्त यह है कि सभ की प्रत्येक इकाई, सभ सरकार को, किसी सामान्य महत्व वाले भार को सहन करने में समानता के आधार पर अपना-अपना अंश दान दे। अर्थात् सभ सरकार द्वारा लगाये गए करों का भुगतान करने के लिए किसी एक राज्य के व्यक्तियों की दूसरे राज्य के व्यक्तियों की अपेक्षा कोई विशेष रियायतें या कटौतियाँ न की जायें। सभी नागरिकों के साथ समान व्यवहार किया जाये। परन्तु व्यवहार में इस प्रकार की समानता स्थापित करना सम्भव नहीं होता क्योंकि सभ की प्रत्येक इकाई के पास समान साधन नहीं होते और न ही उनका व्यय समान होता है। अपने ही देश में देखिये कि यदि आसाम से यह आशा की जाय कि वह उतना ही अंश दान दे जितना कि बम्बई राज्य देता है तो यह अन्यायपूर्ण होगा, क्योंकि एक तो आसाम में बम्बई जैसे साधन नहीं हैं और दूसरे आसाम को बम्बई की अपेक्षा अपना विकास करने में अधिक धन का व्यय करना होता है। अतः राजकोषीय-नीति (Fiscal Policy) में समानता स्थापित करना असम्भव ही होता है।

(२) **स्वतन्त्रता (Independence)**—संघीय वित्त-व्यवस्था का दूसरा सिद्धान्त यह है कि सभ में सम्मिलित होने वाली प्रत्येक इकाई आर्थिक क्षेत्र में स्वतन्त्र हो। दूसरे शब्दों में प्रत्येक राज्य के पास अपने कामों को पूरा करने के लिए अपने-अपने साधन हों। वह अपनी इच्छानुसार कर लगा सके व ऋण उठा सके और आय को खर्च करने के लिये पूर्णरूप से स्वतन्त्र हो। सभ की एक इकाई अपनी आय

के लिये किसी दूसरी इकाई पर निर्भर न हो। परन्तु व्यवहार में सम्पूर्ण स्वतन्त्रता सम्भव नहीं होती। यह तो गन्ध है कि एक इकाई किसी दूसरी इकाई पर निर्भर नहीं होती, परन्तु प्रत्येक इकाई को गन्ध सरकार पर निर्भर रहना होता है। इससे दो कारण हैं—एक तो यह कि अधिस्तन गन्ध मन्त्रालय अपने लिए आय के अधिक स्रोत रखा लेती है, साथ ही ये स्रोत सोचपुण होते हैं दूसरे कुछ स्रोत ऐसे होते हैं जिनकी टुकटों में बाँटा नहीं जा सकता, इसलिए गन्ध सरकार उनको अपने पास ही रखती है और उसी आय में से एक निश्चित प्रतिशत राज्यों को दे देती है। इसके अतिरिक्त राज्यों को गन्ध से कुछ आर्थिक सहायता भी प्राप्ति होती रहती है। एक प्रकार से राज्यों को इस सहायता के लिये भी गन्ध सरकार का मुँह ताकना पड़ता है।

(३) पर्याप्तता (Adequacy)—गन्धीय वित्तव्यवस्था का तीसरा सिद्धान्त यह है कि प्रत्येक सरकार को आय के जो भी स्रोत दिये जायें वह उनके बापों के पूरा होने के लिये पर्याप्त हों। गन्धना की पर्याप्तता से केवल यही अभिप्राय नहीं है कि सरकारों की वेवल वर्तमान आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके वरन् भविष्य में उत्पन्न होने वाली आवश्यकताओं की भी पूर्ति की जा सके। दूसरे शब्दों में, आय के माधन लोकपूर्ण होने चाहिये अर्थात् भविष्य में आवश्यकताओं की पूर्ति के साथ-साथ उन माधनों से प्राप्त आय भी बढ़ाई जा सके। बहुधा ऐसा होता है कि राज्यों को ऐसी मदें दे दिये जाते हैं जिन पर भविष्य में खर्च तो बढ़ता जाता है परन्तु उनके साधनों से उसी अनुपात में आय नहीं बढ़ती। भारत में बिल्कुल यही स्थिति है। राज्यों ने पास शिक्षा, आन्तरिक शान्ति सामाजिक सेवाएँ आदि ऐसी मदें ह जिन पर व्यय प्रत्येक वर्ष बढ़ता जा रहा है परन्तु उनके आय के स्रोतों से प्राप्त आय में कोई वृद्धि नहीं हुई है। दूसरी ओर केन्द्रीय सरकार को ऐसी मदें दे दी जाती हैं जिन पर सामान्य परिस्थितियों में तो व्यय समान रहता है, परन्तु सन्दर्भकाल में व्यय में वृद्धि हो जाती है और उनके पास ऐसे साधन होते हैं जिनकी आय को आवश्यकतानुसार बढ़ाया जा सकता है। ऐसी स्थिति में राज्यों को अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति करना कठिन हो जाता है। इसी कारण विभिन्न सरकारों में आय के स्रोतों का विभाजन इस प्रकार किया जाये कि (अ) विभिन्न सरकारों को अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिये आय के ऐसे साधन दिये जायें कि साधारण परिस्थितियों में पर्याप्त आय प्राप्त होने के बाद भविष्य के लिये कुछ बचा कर रखा जा सके, विशेष रूप से केन्द्रीय सरकार के सम्बन्ध में ऐसा होना चाहिये। राज्यों को आय के ऐसे स्रोत दिये जायें कि वे साधारण परिस्थितियों में अपनी आवश्यकताओं को पूरा कर लें और भविष्य में आवश्यकता होने पर उनको अतिरिक्त आय प्राप्त हो सके और (ब) वित्तीय ढांचा ऐसा हो कि आवश्यकता के समय साधनों में पुनर्वितरण या उत्तरेकर की जा सके।

(४) प्रशासन की कुशलता (Administrative Efficiency)—सभी वित्त

व्यवस्था का अन्तिम सिद्धान्त यह है कि वित्तीय प्रशासन में कुशलता बनी रहे और करदाताओं का हित सुरक्षित रहे। कर इस प्रकार लगाये जायें कि उद्योग तथा व्यापार पर उनका बुरा प्रभाव न पड़े बल्कि वे उन्हें प्रोत्साहित करें। करो की व्यवस्था ऐसी की जाये कि कर की चोरी कम से कम हो, अर्थात् सरकारी खजाने में बिना व्यक्तियों पर करमार बड़े अधिक धन एकत्रित हो और सच की सभी इकाइयों पर करो का भार एकसा पड़े। ऐसा न होने पर कुछ राज्यों की औद्योगिक उन्नति अधिक हो जायेगी और कुछ पिछड़ी हुई अवस्था में ही रह जायेंगे। इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि जो राज्य जिस कर को लगाये और वसूल करे वही उसकी आय का उपयोग करे। ऐसा न होने पर एक तो कर का प्रबन्ध करने में कुशलता नहीं आयेगी और दूसरे कबल खर्च करने वाले राज्य, दूसरे राज्यों द्वारा बनाई हुई आय को बड़ी सापरवाही में खर्च करेंगे।

प्रत्येक देश में साधनों को इसी प्रकार विभाजित करने की चेष्टा की जाती है परन्तु यह विभाजन एक टेढ़ी खीर है। यद्यपि साधना के विभाजन से प्रत्येक सरकार स्वावलम्बी हो जाती है और अपनी कर प्रणाली को अपनी आवश्यकताओं के अनुकूल बनाने के लिये वह प्रत्येक प्रयत्न कर सकती है। नाथ ही, कोई भी हस्तक्षेप न होने के कारण प्रत्येक सरकार कुशलता तथा पूरी जिम्मेदारी से काम करती है। परन्तु साधनों के विभाजन में सर्वदा ही कठिनाईयाँ उत्पन्न होती हैं और इसका न्यायसंगत हाना अगम्य हाना जाता है। प्रथम, साधना के बीच ऐसी कोई विभाजन रेखा खींचना कठिन है जिसे यह कहा जा सके कि यह साधन मध्य सरकार के लिये ठीक रहेंगे और यह राज्य सरकार के लिये। दूसरे, राज्य तथा सच सरकार के बीच सम्पूर्ण विभाजन, अर्थात् ऐसा विभाजन कि प्रत्येक सरकार को विलकुल अलग-अलग आय के स्रोत मिल जायें, सम्भव नहीं है। विभिन्न सरकारों को आय के जो भी साधन मिलें यह या तो उनकी आवश्यकताओं के अनुकूल हो सकते हैं या उनमें कम या अधिक। कुछ साधन तथा कार्य ऐसे होते हैं जिन्हें पूर्ण रूप से या तो राज्यों के क्षेत्र के लिये सौंपा जा सकता है या मध्य सरकार के लिये और कुछ ऐसे होते हैं जिनमें दोनों सरकारों को ही काम करना या कानून बनाने का अधिकार है। सच शासन प्रबन्ध में ऐसे कार्यों को समवर्ती (concurrent) कार्य कहते हैं, अर्थात् इनमें दोनों सरकारों को ही नियम बनाने का अधिकार होता है। कार्यों की भाँति स्रोत भी समवर्ती होते हैं। समवर्ती क्षेत्रों में बहुधा लड़ाई भगड़े होने का भय रहता और व्यवहारिक जीवन में तो यह भगड़े और मतभेद प्रायः उत्पन्न होते ही रहते हैं। यद्यपि ऐसी विधि से अधिकारों तथा शक्तियों में सन्तुलन स्थापित करने का प्रयत्न किया जाता है, परन्तु यह स्थिति को सन्तुलित बनाने के स्थान पर उसे बिगाड़ और देती है। एक ही क्षेत्र में जब दोनों सरकारों को कानून बनाने का अधिकार होता है, जब दोनों को कर लगाने का अधिकार होता है तो भगड़ा होना स्वाभाविक ही है। ऐसे भगड़ों को संविधान द्वारा तय किया जाता है। किसी देश में ऐसा भी

होना है कि मध्य सरकार का यह अधिकार दे दिया जाता है कि वह राज्यो के लिये बालूत खनान की विधि, बालूत की प्रवृत्ति एवं स्वल्प निदिबन कर दे। इसी प्रकार कर का रूप, कर की विधि एवं व्यवस्था व लिये सामान्य धर्म निर्धारित कर द धीरे राज्य उन धर्मों के अनुसार काम करें। अतः मध्य सरकार का ही तैयार करती है और राज्य सरकारें उन्हीं के अन्तर्गत नियम बनानी है तथा कर निर्धारित करती है।

जैसे तो माधारणतया, प्रत्येक सरकार को अपने-अपने क्षेत्र में कर लगाने, कर की दर निर्धारित करने तथा वसूल करने की पूर्ण स्वतन्त्रता होनी है, परन्तु जैसा कि हम ऊपर कह चुके हैं कि प्रायः सरकारों की आवश्यकताओं और उनकी आय में मन्तुवन नहीं होता। इस मन्तुवन को समाप्त करने के लिये वितीय साधनों में विभिन्न प्रकार की उन्नत कर तथा कर बढाने की योजनाएँ हैं। अतः हम उन विधियों का वर्णन करेंगे जिनका उपयोग मायना की उन्नत कर मन्तुवन स्थापित करने में किया जाता है।

**वितीय साधनों में आवश्यकतानुसार फेर-बदल**—वितीय साधनों की उन्नत फेर, मध्य तथा राज्य सरकारों के बीच, कई प्रकार में की जा सकती है। कर में प्राप्त आय को मध्य तथा राज्य सरकारों में बाँटा जा सकता है। राज्य सरकारों द्वारा लगाये हुये करों पर मध्य सरकार अतिरिक्त कर लगा सकती है, या मध्य सरकार द्वारा लगाये हुये करों पर राज्य सरकारें अपने अपने क्षेत्र में अतिरिक्त कर लगा दें, राज्य अपना असादान मध्य सरकारों का दें और मध्य सरकार कुछ अनुदान राज्य सरकारों को दे।

(१) **कर-आय का वितरण**—जब एक सरकार (प्रायः यह मध्य सरकार ही होती है) कर लगाती है और उसकी आय को अन्य सरकारों में विभाजित किया जाता है तो ऐसी व्यवस्था की समर्पण (assignment) की विधि कहते हैं। इन विधि का अपना ही से पहले यह निदिबन करना होता है कि आय का वितरण किस क्षेत्र पर किया जाये ? सिद्धान्त तो अनेक हैं और हर एक सिद्धान्त को व्यवहार में अपनाया गया है। प्रो० वी० पी० गहार्कर ने इन विधियों की बड़े ही सुन्दर एक रोचक दृष्टि से विवेचना की है। कर की आय का वितरण कई ढंगों से किया जा सकता है—(१) एक सरकार के लिये एक निश्चित धन राशि नियत कर दी जाये और क्षेत्र की अन्य सरकारों में बाँट दिया जाय, (२) कुल आय को एक निश्चित अनुपात में विभिन्न सरकारों में बाँट दिया जाये, (३) एक सरकार का एक निश्चित धनराशि देकर क्षेत्र आय का अन्य सरकारों में एक निश्चित अनुपात में बाँट दिया जाये। आय का वितरण या तो जन-संख्या या क्षेत्र या दोनों के आधार पर किया जा सकता है, या उनकी अन्य बातों से प्राप्त आय के अनुपात में किया जा सकता है।

प्रायः व्यवहार में समर्पण की विधि अधिक अपनायी नहीं हुई है। इसके कई



कारण होते हैं जब तक उस सरकार को, जो कर इकट्ठा करती है, प्राप्त हुई आय को स्वयं उपयोग में साने की पूर्ण स्वतन्त्रता नहीं होती, उस समय तक वह कर इकट्ठा करने में रुचि से काम नहीं लेती और जब उसका हिस्सा निश्चित कर दिया जाता है तब तो वह और भी लापरवाह हो जाती है। यदि यह वितरण विभिन्न सरकारों को अन्य स्रोतों से प्राप्त आय के अनुपात में किया जाता है तो और भी कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं, अर्थात् कम आय वाली सरकार को कम और अधिक आय वाली सरकार को अधिक हिस्सा मिलेगा। जिसके दुष्परिणामों को भली भाँति सोचा जा सकता है। इसके विपरीत यदि कम आय वाली सरकार को अधिक और अधिक आय वाली को कम हिस्सा दिया जाता है तो अन्य प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न होंगी। अधिक आय वाली सरकारें विरोध करेंगी और कहेंगी कि उनका भ्रष्ट-दान अधिक होते हुये भी उनको कम दिया जाता है, जैसे भारत में बम्बई और मद्रास को सदैव ही आय कर के वितरण पर आपत्ति रही है, और यह भी हो सकता है कि वह कर को इकट्ठा करने में पहले जैसी रुचि लेना बन्द करदे। इसके अतिरिक्त यह भी हो सकता है कि कर आय का अधिक भाग प्राप्त करने के लिये वह अन्य स्रोतों से प्राप्त आय को लापरवाही से इकट्ठा करें और आय को कम करने का प्रयत्न करे, जिससे सम्पूर्ण देश का ही अहित होगा। किसी किसी देश में कर आय को विभिन्न सरकारों के व्यय तथा आवश्यकताओं या विभिन्न सरकार द्वारा इकट्ठी की गई कर राशि के अनुपात में भी बाँटा जाता है। चाहे कोई भी विधि क्यों न अपनाई जाये सभी में कुछ न कुछ कठिनाइयाँ अवश्य ही दृष्टिगोचर होती हैं। इसलिये विभिन्न सरकारों को नैराश्य (frustration) से बचाने के लिये यह नितान्त आवश्यक है कि कोई स्थायी आधार या सिद्धान्त निश्चित कर दिया जाये, क्योंकि मनमाने ढंग से विभिन्न सरकारों का हिस्सा नियत करना ग्याय सगत नहीं है। साथ ही यह भी आवश्यक है कि परिस्थितियों के परिवर्तन के साथ साथ विभिन्न सरकारों के हिस्सों में भी परिवर्तन होते रहे। भारत में वित्तीय व्यवस्था में इस और विशेष ध्यान दिया गया है। हर पाँच वर्ष बाद वित्त आयोग की नियुक्ति की जाती है, जो परिस्थितियों का अध्ययन करके, यदि आवश्यकता होती है, तो कुछ परिवर्तन कर सकता है।

(२) अतिरिक्त कर (Supplementary Taxes) — इन कठिनाइयों को दूर करने के लिये, एक और विधि अपनाई जाती है, वह यह कि जब कि एक सरकार (प्रायः सघ सरकार) को एक कर विशेष लगाने का अधिकार होता है, अन्य सरकारें उस करके ऊपर अतिरिक्त कर लगा सकती हैं। केन्द्रीय सरकार किसी कर विशेष को लागू करे और राज्य सरकारें उस पर अतिरिक्त कर लगाकर आय प्राप्त करे या विभिन्न राज्य सरकारें कोई कर लगायें तो उस पर सघ सरकार अतिरिक्त कर लगा कर आय प्राप्त करलें। दूसरी विधि अधिक रुचिकर नहीं होती, क्योंकि राज्य सरकारों द्वारा लगाये गये करों की दरें प्रायः असमान होती हैं। उन पर

यह निश्चित करना भी सरल नहीं होता। इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि जिन राज्यों को अधिक धन की आवश्यकता है, वह सहायता प्राप्त करते ही अपनी आय के साधनों को बढ़ाने के लिए उदासीन न हो जायें। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक राज्य का हिस्सा निर्धारित करते समय दो बातों की ओर ध्यान देना आवश्यक है—प्रथम राज्य विशेष की आय और दूसरे जनसंख्या। यद्यपि इसके कई आधार हो सकते हैं, जैसे, प्राकृतिक साधनों का वितरण, क्षेत्र की आर्थिक उन्नति की दशा, जनसंख्या का भौगोलिक घनत्व, प्रति व्यक्ति आय, उनकी आवश्यकताएँ इत्यादि। किन्तु व्यवहार में अविपत्तर प्रथम दो रीतियाँ ही अपनाई गई हैं। राज्य विशेष के आकार एवं जनसंख्या से उसकी आवश्यकताओं का कुछ अनुमान लग सकता है और आय से यह पता लग सकता है कि राज्य की कितनी आवश्यकताएँ पूरी हो रही हैं और कितनी पूरी नहीं हो रही हैं। राज्य के आकार एवं जनसंख्या के साथ-साथ राज्य की भौगोलिक तथा वनस्पति सम्बन्धी परिस्थितियों की ओर भी ध्यान देना चाहिए। आर्थिक सहायता की राशि इस बात पर भी निर्भर करेगी कि राज्य की औद्योगिक उन्नति की क्या स्थिति है? राज्य कृषि प्रधान है या औद्योगिक उन्नति के लिए अधिक गुंजाइश है। इन सब कठिनाइयों को दूर करना सरल नहीं है। जहाँ तक दूसरी प्रकार की सहायताओं का सम्बन्ध है, इनमें सबसे बड़ा दोष यह है कि राज्य को सब सरकार के आधीन रहना पड़ता है। वे न तो व्यय को मंजूरी देती हैं और न व्यय करने की रीति को ही चुन सकती हैं। परन्तु ये सब आरोप केवल वादविवाद की दृष्टि से ही उपयुक्त हैं। व्यवहार में सब सरकार इतनी सतर्कता से काम नहीं लेती और न राज्य सरकारों द्वारा अनुदानों को व्यय करने के ढंग पर ही कड़ी निगाह रखी जाती है।

यह ध्यान रहे कि इन अनुदानों और आर्थिक सहायताओं की राशि को मतमाने ढंग से निश्चित नहीं करना चाहिये। इनमें प्रत्येक वर्ष परिवर्तन भी नहीं होने चाहिये, अन्यथा, राज्यों में आपस में बड़ा द्वेष उत्पन्न होगा और बहुत अनिश्चितता भी रहेगी। राज्य असन्तुष्ट भी रहेंगे। भारत में यह सहायताएँ वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार दी जाती हैं, जिसकी नियुक्ति हर पाँच वर्षों के बाद होती है।

(४) राज्यों का सब सरकार के लिए अश्व दान—जिस प्रकार सब सरकार राज्यों को आर्थिक सहायता प्रदान करती है उसी प्रकार राज्य भी अपना-अपना अश्व दान सब सरकार के व्यय में देते हैं। यहाँ पर भी लगभग उसी प्रकार की कठिनाइयाँ अनुभव होती हैं, अर्थात् किस राज्य को कितना अश्व दान देना चाहिए? परन्तु सबसे बड़ा दोष इस प्रणाली में यह है कि सब सरकार को राज्यों पर निर्भर रहना पड़ता है। सब सरकार को बहुत ही महत्वपूर्ण कार्य करने होते हैं। यदि वह अपनी आय के लिए राज्यों पर निर्भर रहेगी तो बहुत अश्व तक उसकी कुशलता कम हो जायेगी। इसके अतिरिक्त राज्यों के पास अपने लिए ही आय के स्रोत कम होने हैं, यदि उनको भी अश्व दान देने पड़ें तो राज्यों की स्थिति और भी खराब हो जायेगी। यह

प्रथा सर्वप्रथम अमेरिका में चलाई गई थी। भारत में भी यह सन् १९१९ में चालू हुई थी परन्तु थोड़े वर्ष बाद ही इसे समाप्त कर दिया गया।

अतः उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि मधीम शासन प्रणाली में वित्त व्यवस्था का काय बड़ा ही कठिन कार्य है। ग्रामों में शासन का विभाजन करना तथा सभ और राज्या में आर्थिक सन्तुलन स्थापित करना पग-पग पर नई कठिनाइयाँ उत्पन्न करता है। यह कठिनाइयाँ बहुत सीमा तक समाप्त हो जायें यदि सभ सरकार और राज्य सरकारें, एक दूसरे के सहयोग से कार्य करती रहें।

# भारत में संघीय वित्त-व्यवस्था का उद्गम

(Evolution of the Federal  
Financial System in India)

## प्राक्कथन—

भारत में संघीय वित्त व्यवस्था के इतिहास को हम सन् १७६५ से आरम्भ करते हैं, जिस वर्ष ईस्ट इण्डिया कम्पनी को बंगाल की दीवानी मिली थी। उस समय मालगुजारी ही राज्य की आय का सबसे अधिक महत्वपूर्ण स्रोत था। जमींदार किसानों से मालगुजारी संग्रह करते थे और सरकारी खजानों में जमा कर देते थे जिस कार्य के लिये उन्हें मालगुजारी का एक निश्चित प्रतिशत दे दिया जाता था। परन्तु मालगुजारी जमा करने में एक तो कठिनाई बहुत होती थी दूसरे इसकी आय भी निश्चित न थी। अतः इन कठिनाइयों को दूर करने के लिये लार्ड क्लाइव ने सन् १७६३ में बंगाल तथा बिहार के कुछ भागों में स्थायी दगदोबस्त लागू किया जो आज तक चला आ रहा है। जमींदार प्राप्त की हुई मालगुजारी में से कुछ भाग अपने पास रखते थे और शेष कुछ एक निश्चित तिथि तक सरकारी खजाने में जमा कर देते थे। मालगुजारी के अतिरिक्त ईस्ट इण्डिया कम्पनी, नमक कर, मीमा कर (customs) तथा वस्तुओं के आन्तरिक हस्तान्तरण पर कर लगाकर अपनी आय प्राप्त करती थी। परन्तु इन सब स्रोतों में से मालगुजारी ही कम्पनी की आय का सबसे बड़ा स्रोत था। उस समय कम्पनी की आय उसके व्यय की अपेक्षा बहुत कम थी और इसलिये उसको निरन्तर ब्रिटिश संसद से ऋण प्राप्त करने पड़ते थे। कम्पनी के व्यय अधिक होने के कई कारण थे। एक तो कम्पनी उस समय बहुत सी लड़ाइयाँ लड़ रही थी और दूसरे कम्पनी के कर्मचारियों में धन एकत्रित करने की लिप्सा बहुत अधिक थी। जिसका परिणाम यह हुआ कि ब्रिटिश संसद ने यह समझना आरम्भ कर दिया कि कम्पनी का प्रबन्ध एवं शासन बहुत ढीला है और अपव्ययी है। इसलिये उन्होंने कम्पनी पर धीरे धीरे अपना नियन्त्रण बढ़ाना आरम्भ कर दिया। इसी उद्देश्य से सन् १८३३ में ब्रिटिश सरकार ने चार्टर अधिनियम (Charter Act) बनाया जो भारत के वित्तीय इतिहास में एक महत्वपूर्ण घटना थी और जिसने न केवल सरकार के अधिकारों को ही बदल दिया

वर्तित सरकारी ऋण प्रबन्ध को स्वामी बनाने की चेष्टा नहीं। इस अधिनियम के अनुसार उच्चाल के गवर्नर की भारत का गवर्नर जनरल बना दिया गया और उसको यह अधिकार दे दिया गया कि वह सम्पूर्ण भारत के लिये कानून बनाय तथा उससे संशोधन कर सके। इस अधिनियम से पहले मद्रास और बम्बई के गवर्नर वित्तीय मामलों में पूर्णतया स्वतन्त्र थे परन्तु सन् १८३३ के बाद अब यह भारतीय गवर्नर जनरल के आधीन थे। इस अधिनियम से पहले बल्लभ शर्मा अपने अपने क्षेत्रों में स्वयं कर लगात थे और लोगों के लिए जान्ति और न्याय की व्यवस्था करते थे। परन्तु इस अधिनियम के बाद से सारी बातें सरकार के नाम में आती जाती थी और उसी के नाम में कर भी लगे जाते थे। इनके अतिरिक्त मद्रास और बम्बई प्रांतों में जो मद्रास सन १८३३ से पहले के कर थे अब भारत सरकार के लक्ष्य में। इस प्रकार सन १८३३ के अधिनियम से इतना अधिक केन्द्रीयकरण हो गया था कि किसी प्रांत को कानून बनाने का पुरस्कार प्रधिकार न था न ही बल्लभ वित्तीय साधन या राजकीय सेवाओं के लिए व्यक्तियों को नौकरी देने का अधिकार ही था, और इस अन्तिम प्रबंध के आधीन आगम की सरकार से जो छोटी छोटी बातों के लिए पुरस्कार पड़ता था उससे भारत सरकार की प्रांतीय मामलों प्रबन्ध की प्रवृत्ति बालू हस्तक्षेप करने का अधिकार प्राप्त हो गया था।<sup>१</sup> इनमें कोई शन्देह नहीं कि सामान प्रबन्ध की कुशलता और सिद्धान्तिता की दृष्टि से जो अधिनियम बहुत ही अच्छा था परन्तु इसके कई दोष भी थे जैसे—

(अ) प्रांतीय सामान प्रबन्ध में भारत की सरकार के निरन्तर हस्तक्षेप से प्रांतीय शासन निरस्तारहित रहता था क्योंकि उनको किसी क्षेत्र में भी निष्पक्ष लेने की स्वतन्त्रता न थी। छोटी से छोटी बात के लिए भी उनको भारत सरकार में आज्ञा प्राप्त करनी होती थी।<sup>२</sup>

(आ) दूसरे प्रांतों का शासन प्रबन्ध पहले से अधिक अव्यवस्थित हो गया था, क्योंकि अब प्रांतों को केवल बजट बना कर आगत सरकार को भेज देना होता था। उनको अपनी आम के खर्चों को ढँकने की अब कोई आवश्यकता न थी। स्पष्ट ही है कि भारत सरकार किसी प्रकार भी स्थानीय परिस्थितियों का ज्ञान नहीं कर पाती थी और इस बात का पता लगाने में भी असमर्थ रहती थी कि प्रांतों ने बजट में जो मांग रखी है वे उचित भी थी या नहीं। सब तो यह है कि इस अधिनियम से अधिनियम बनाने का दायित्व तो भारतीय सरकार पर था और उसके अनुसार प्रबन्ध करने की जिम्मेदारी प्रांतीय सरकार की थी। यह स्पष्ट ही है कि ऐसे विभाजन से देश की वित्तीय व्यवस्था पर कितना बुरा प्रभाव पड़ा रहा होगा।

(इ) जैसे कि हम पहले कह चुके हैं उस समय आलफ्रेडो से सरकार को सबसे अधिक भाग प्राप्त होती थी परन्तु यह कर बहुत ही प्रतिपामी (Regressive)

<sup>१</sup> Report of The Royal Commission on Decentralisation in British India, Page 24

<sup>२</sup> Sir John and Richard Strachey The Finance and Public Works in India, p. 139

था और गरीबों पर इसका इतना भार था कि इनका भुगतान करने के बाद उनके पास कुछ भी नहीं बच पाता था। इसका परिणाम यह हुआ कि भारतीय कृषि की स्थिति दिन प्रति दिन खराब होती गई और ज़िम्मा प्रभाव भारत सरकार की आय पर भी इतना अधिक पड़ा कि लगभग २५ वर्षों में भारत सरकार को १७ बार घाटे के बजट बनाने पड़े। इसी प्रकार नमक कर भी प्रतिगामी था। वस्तुओं के आन्तरिक स्थानान्तरण पर जो कर लगा था उससे देश की औद्योगिक उन्नति को नुकसान पहुँच रहा था और सीमा कर से भी देश के उद्योगों को कोई लाभ प्राप्त नहीं हो पा रहा था।

(ई) हम पद्धति से प्रान्तों में ईर्ष्या और आपसी प्रतिद्वन्द्वता भी बढ़ रही थी क्योंकि सबको अधिक लाभ उन्हीं प्रान्तों को प्राप्त हो रहे थे जो खूब दिरास करते थे और घाटे के बजट बनाते थे। उन प्रान्तों की ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया जा रहा था जो दान्तिमयी थे और ईमानदारी से अपनी मांग को प्रस्तुत करने थे। इसीलिए प्रान्तों में आपसी भेदभाव बढ़ रहा था।

### सघीय वित्त का विकेन्द्रीयकरण—

पहला प्रयास (सन् १८६०-१८७७)—एक तो भारत सरकार का वित्त सन् १८३३ के अधिनियम के बाद वैसे ही बहुत कम हो गया था दूसरे सन् १८५७ की क्रांति ने देश को और भी अधिक त्रिाड दिया था। इस क्रांति के पश्चात् तो भारत सरकार के खर्चों में बहुत वृद्धि हो गई थी। सन् १८५८ में भारत के राजनैतिक दारान प्रबन्ध में एक बहुत बड़ा परिवर्तन हुआ। इसी वर्ष ईस्ट इन्डिया कम्पनी का जीवन समाप्त हुआ और भारत का नामन ब्रिटिश सरकार का हाथों में चला गया। कुछ लोगों ने इस अपसर का पूर्ण लाभ उठाते हुए फिर से पुरानी पद्धति को स्थापित करने की चेष्टा की। उन्होंने नई पद्धति के विरुद्ध प्रभावशाली शब्दों में आलोचना की और इस बात पर जोर दिया कि भारतीय वित्त व्यवस्था में स्थानीय सरकारों को भी भागदार बना लिया जावे ताकि उनका पूर्ण सहयोग प्राप्त हो सके। उनका विचार था कि वित्तीय मामलों में विकेन्द्रीयकरण ही उचित नीति रहेगी क्योंकि कठिनाई के समय में प्रान्त, भारत सरकार के लिए आय के नये नये स्रोत खोजने का प्रयत्न करेंगे। इसके अतिरिक्त प्रान्त अपने खर्चों को बड़ी मत्कता से करेंगे और केन्द्रीय सरकार को पूरा सहयोग देंगे। उनके विचार में सघीय वित्त व्यवस्था (Federal System of Finances) न्यायपूर्ण भी थी, क्योंकि इसके अन्तर्गत प्रान्तों को समान व्यवहार प्राप्त हो सकेगा। यह दलील मुख्य रूप से सर हैनरी भेन, सर विलियम्स मैस फील्ड, जो दौसिल के सदस्य थे और तत्कालीन वित्त मंत्री विलसन द्वारा प्रस्तुत की गई थी। विलसन का विचार था कि जेल, चिकित्सा, शिक्षा तथा सड़कों आदि की व्यवस्था एवं प्रबन्ध प्रान्तों को सौंप देना चाहिये और इनका खर्च पूरा करने के लिए कानून और न्याय से प्राप्त सारी आय

किसी प्रान्त की कितनी आवश्यकता थी यह निश्चय करना असम्भव ही था। और फिर यह सम्भावना भी तो थी कि प्रान्त अपनी आवश्यकताओं को बढ़ा चढ़ा कर दिखा सकते थे। इस योजना का एक दोष यह भी था कि साल के अन्त में प्रान्तों के पास जो कुछ धन बचता था वह उनको भारत सरकार की लौटा देना होता था जिसका सबसे बुरा प्रभाव यह था कि एक तो प्रान्त किसी न किसी प्रकार उलटा सीधा खर्च करने का प्रयत्न करते थे और इस प्रकार मितव्ययिता की अपेक्षा अव्ययिता पहले में भी अधिक हो गई थी।

**विकेन्द्रीयकरण की ओर दूसरा प्रयास (सन् १८७७ से १८८२)** — यद्यपि नैयो योजना से केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों के आपसी सम्बन्ध पहले की अपेक्षा अच्छे हो गये थे फिर भी प्रान्तीय सरकारों की यह व्यवस्था सतोपजनक न थी। इसका मुख्य कारण यह था कि इस योजना के आधीन प्रान्तों को प्राप्त होने वाली आर्थिक सहायता की राशि तो निश्चित थी परन्तु उनका खर्चा दिन प्रतिदिन बढ़ता जा रहा था। योजना की इस कमी का उरा समय के वित्तमंत्री सर जॉन स्ट्रेचे (Sir Johan Strachey) को भी ज्ञान था। इसलिये उन्होंने प्रान्तों की आय बढ़ाने के लिये एक योजना रखी, परन्तु सरकार ने उसको स्वीकार नहीं किया। तत्पश्चात् सन् १८७७ में जय लाड लिटन भारतवर्ष के वाइसराय हुए, उन्होंने स्ट्रेचे की सहायता से विकेन्द्रीकरण की ओर एक नया प्रयास किया। इस योजना के अनुसार उत्पादन कर, स्टाम्प, कानून और न्याय, सामान्य प्रबन्ध इत्यादि विषयों को प्रान्तों को सौंप दिया और कुछ महों की आय को भी प्रान्तों को दे दिया। परन्तु इन महों के मिलने पर भी प्रान्तों का व्यय पूरा नहीं हो सकता था, इसलिये सरकार ने प्रान्तों को ग्रांट देना भी जारी रखा। अब प्रान्तीय सरकारों की आय के तीन स्रोत थे —

१ सन् १८७१ में प्रान्तों को हस्तान्तरित किये गये महों की आय।

२ नई योजना के आधीन प्रान्तों को हस्तान्तरित किये गये नये स्रोतों की आमदनी। और

३ केन्द्रीय सरकार से प्राप्त सहायता।

परन्तु सन् १८७० में ही एक प्रस्ताव के अनुसार प्रान्तीय सरकारों पर कुछ प्रतिबन्ध लगा दिये गये थे जो निम्नांकित हैं —

१ प्रान्तीय सरकारें न तो कोई नया कर ही लगा सकती थी और न पुराने करों में कोई परिवर्तन ही कर सकती थी।

२ वे कोई भी नई योजना उस समय तक नहीं बना सकती थी जब तक कि उनके पास योजना को पूरा करने के लिये पर्याप्त धन न हो।

३ वे २५०) रुपये से अधिक मासिक वेतन पाने वाले पञ्चाचारियों को नौकरी से नहीं हटा सकती थी और न उग नौकरी को ही समाप्त कर सकती थी।

४ राजकीय हिसाब किताब (Public Accounts) के रूप में वे कोई भी परिवर्तन नहीं कर सकती थी।

५. उनको सरकारी खजाने से एक न्यूनतम धन राशि रखनी पड़ती थी ।

६. ये अपने खाते में जमा धन से अधिक राशि खजाने में नहीं निकाल सकते थे । नाई विटन की योजना से यद्यपि भारत सरकार को बहुत लाभ हुआ परन्तु प्रांतीय सरकारों को अब भी अपने खर्चों के अनुसार धन प्राप्त नहीं हो पा रही थी ।

**विशेषज्ञोपकरण की ओर तीसरा प्रयास (सन् १८८२ से १९१६) —** भारत सरकार को इस बात का पूर्ण आभास हो गया था कि निम्न योजना से भारत की वित्तीय व्यवस्था की मरिनाइज्ड दूर होना असम्भव था । इसलिये लार्ड रिपन (Lord Ripon) के आते ही सन् १८८२ में एक नई योजना तैयार की गई । इस योजना की मुख्य विशेषताये निम्न प्रकार थी —

१. यह योजना सारे ही प्रांतों के लिये एक ही निधि और एत ही काल के लिये लागू की गई ।

२. आरम्भ में यह केवल ५ साल के लिये ही थी परन्तु प्रत्येक पाँच वर्ष के बाद इसमें आवश्यक परिवर्तन किये जा सकते थे ।

३. इस योजना के अनुसार आय की सहे तीन भागों में विभाजित करदी गई —

(अ) पूर्ण रूप से केन्द्रीय — इसमें सीमा कर, मफीस की आय, डाकघाने की आय, रेलों की आय, उपहार, तार की आय, सैनिक सांकेतिक कार्य (Military Public Works) विभिन्न से लाभ आदि सम्मिलित थे ।

(ब) पूर्ण रूप से प्रांतीय — इसमें प्रांतीय कर, कानून और न्याय, शिक्षा, पुलिस, प्रांतीय रेलें, स्टेशनरी और छपाई प्रांतीय प्रतिष्ठानों पर कब्जा आदि सम्मिलित थे । इनके प्रतिष्ठान कुछ विशेष प्रांतों को माप के कुछ अन्य स्रोत और भी दीये थे जैसा बर्मा को मछलियाँ की आय, अरब को ताराई, भाटार तथा भूरी सम्पत्ति की आय, बम्बई को धावायमन् संज्ञा से प्राप्त आय इत्यादि ।

(क) प्रांतीय तथा केन्द्रीय — इसमें मानवशायी वन उत्पादन कर, स्टान्ड रजिस्ट्रेशन आदि सम्मिलित थे ।

४. उपर्युक्त वर्गों में सम्मिलित की गई सहायके प्रत्येक प्रांत के लिये समान रखा गया । पहला इस प्रकार की समावृत्ति न थी ।

५. इस योजना में केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रांतों को मिलने वाली वार्षिक ग्रांट भी बन्द करदी गई और यह निश्चित कर दिया गया कि यदि आवश्यकता हो तो प्रांत गारन्टिजरी से से कुछ भाग अपने लिये ले सकते थे ।

योजना के अनुसार अब हर पाँचवें वर्ष नये प्रसविते (contracts) होने की प्रथा चालू हो गई थी । यह प्रसविते सन् १८८६-८७, १८९१-९२, १८९६-९७, १९०४-०५ में बदले गये । इनसे प्रांतीय शासन विशेष रूप से अमृतपुर था, क्योंकि इनके कारण उनकी आर्थिक नीतियों के संचालन में बड़ी पहचान उत्पन्न हो रही थी ।



इसका कारण यह था कि केन्द्रीय सरकार प्रान्तों की सारी वचत ले लेती थी। इसमें अतिरिक्त आय का वटपारा केवल केन्द्र और प्रान्तों के बीच ही असमान न था बल्कि प्रान्तों में आपस में भी असमान था। इसलिये प्रान्तों में भी आपस में बड़ी ईर्ष्या रहती थी। इन प्रसविदों से प्रान्तीय शासन में एक बड़ा दोष यह उत्पन्न हो गया था कि प्रान्तीय शासन बड़ा अपव्ययी हो गया था। इसके दो कारण थे। पहला कारण यह था कि हर पाँच वर्ष बाद प्रान्तों को जो वचत होती थी वह केन्द्रीय सरकार के काम में आती थी और प्रान्त उसका पूरा उपयोग नहीं कर पाते थे, इसलिये वे इस वचत को केन्द्र के पास जाने से रोकने के लिये उल्टा सीधा खर्च करते थे। हमारे प्रत्येक ५ वर्ष के बाद जब प्रसविदा बदला जाता था तब पहले पाँच वर्षों में किये गये खर्चों को ध्यान में रख कर ही दूसरे पाँच वर्षों के लिये उनको वचत का भाग दिया जाता था। जिसका परिणाम यह था कि जो प्रान्त अधिक खर्च करता था उसको वचत का अधिक भाग मिलता था और जो कम खर्च करता था उसको कम भाग मिलता था। इन दोषों के होते हुए भी यह मानना पड़ेगा कि प्रान्तों की निजी स्वायत्तता पहले से अधिक हो गई थी और वे अपने सामन्य प्रबन्ध में पहले से अधिक दिलचस्पी लेने लगे थे।

सन् १९०४ के बाद इन प्रसविदों को अस्थायी (Quasi-permanent) बना दिया गया। अब इनमें केवल उन्नीस वर्ष परिवर्तन हो सकते थे जब उनकी आवश्यकता हो। यह भी निर्दिष्ट कर दिया गया कि भविष्य में केन्द्र और प्रान्तों में बंटने वाली आय का लगभग आधा भाग उन प्रान्तों को उन्नत करने के लिये दिया जायेगा जो अधिकमित्र और पिछड़े हुए थे। सन् १९०५ तक प्रान्तों को भारत की कुल आय का लगभग ३ भाग प्राप्त होता था। इसके अतिरिक्त उन्हें आय का कुछ ऐसे मद भी मिले हुए थे जो लोचपूर्ण थे परन्तु फिर भी प्रान्त सन्तुष्ट नहीं थे उनके समनुष्ठी के कई कारण थे। भारत सरकार का उन पर बड़ा बड़ा नियन्त्रण था। भारत सरकार उनके बजटों को केवल उसी समय मंजूर करती थी जबकि वह अपनी इच्छानुसार उनमें परिवर्तन कर लेती थी। प्रान्तों को यह भी अधिकार नहीं था कि वे २५ हजार रुपया से अधिक की एक वर्ष में कोई भी स्थायी स्थापना कर सकें। प्रान्तीय सरकार बिना भारतीय सरकार की आज्ञा के नये कर नहीं लगा सकती थी। वह लोक कार्यों (Public works) में १० लाख रुपये से अधिक नहीं खर्च कर सकती थी स्टीज प्रिन्सिपल के अनुसार प्रान्तों को १० लाख रुपये से अधिक खर्च करने की अनुमति प्राप्त करनी होती थी।

**विकेन्द्रीयकरण समीक्षण (Decentralisation Commission)**—सन् १९०६ में केन्द्र और प्रान्तों के वित्तीय सम्बन्धों की पूरी जानकारी प्राप्त करने के लिये विकेन्द्रीयकरण समीक्षण नियुक्त किया गया। इस समीक्षण का प्रस्ताव था कि प्रान्तों को निर्दिष्ट ग्रांट न दिये जायें। इस प्रस्ताव को स्वीकार करते हुए भारत सरकार ने सन् १९१२ में प्रान्तीय प्रसविदों को स्थायी रूप दे दिया। आय के साधनों को पहले

के समान गीन भागों में ही विभाजित किया गया परन्तु इनमें कुछ परिवर्तन कर दिये गये थे । यह प्रवन्ध १९२९ तक रहा ।

**विश्वेन्द्रियकरण की ओर जीवा प्रयास (सन् १९११-१९३५ तक)**—प्रथम महायुद्ध के बाद ब्रिटिश सम्राट ने यह घोषणा की कि उनकी इच्छा थी कि भारत में स्वशासित मस्याया की उत्पत्ति हो तथा भारतवासियों प्रशासन की हर शाखा में अधिक भाग लें जिससे उनको राज की जिम्मेदारियाँ का ज्ञान हो । इस उद्देश्य में उस समय का भारत मंत्री म मोन्टेग्यू तथा भारत के वाइसराय कैम्सफोर्ड ने भारत का भ्रमण किया और अपनी एक रिपोर्ट दी जिसमें उन्होंने इस बात पर जोर दिया कि प्रान्तों को नाममात्र प्रवन्ध में अधिक भाग और अधिक क्षेत्र में अधिक स्वतन्त्रता दनी जाती ताकि वे उचित रूप में अपने दायित्वा को पूरा कर सकें । उनका विश्वास था कि इस उद्देश्य को पूरा करने के लिये यह आवश्यक होगा कि केन्द्रीय और प्रांतीय सरकारों के बीच के मद् एक दूसरे में पूर्णतया अलग कर दिये जायें । इसलिये उनका प्रस्ताव था कि पहले केन्द्रीय सरकार की आवश्यकताओं के लिये व्यय निश्चित हाना चाहिये और इस व्यय की पूर्ति के लिये केन्द्रीय सरकार को पर्याप्त माध्यम मिल जान चाहियें । यद्यपि राजधानी की प्रान्तों को सीप देना चाहिये और भाग ही साथ प्रांतीय मेगाया का दायित्व भी उन्हीं पर रहना चाहिये । विभाजित महा में से कुछ को पूर्णतया केन्द्रीय सरकार को दे दिये जायें और कुछ पूर्णतया प्रांतीय सरकारों को मिल जायें । इन प्रकार आय के केवल दो ही वर्ग होंगे । एक केन्द्रीय और दूसरा प्रांतीय । केन्द्रीय सरकार की आय के महो में, सीमा पर आय पर लम्प अफीम रेवे डाक और तार आदि थे । प्रांतीय सरकारों को साथ में महा में मान्यतागी स्टाम्प रेजिस्ट्री प्रावकारी कर, जंगल इत्यादि थे । इन प्रकार इन सृष्टियों के बाद भारत में जो वित्तीय प्रणाली स्थापित हुई वह न तो एकता (Unitary) और न संघीय (Federal) ही थी बल्कि इन दोनों के बीच की थी । जहाँ तक आय की महो के बटवारे का सम्बन्ध था, वह पूर्णतया संघीय थी, क्योंकि इनमें केन्द्र और प्रान्तों की आय के मद् एक दूसरे से पृथक् थे । यह ध्यान रहे कि अब भी प्रान्त हिसाब बनाने तथा जाँच कराने और व्यय प्राप्त करने आदि के सम्बन्ध में भारत सरकार पर ही निर्भर थे । इन सुधारों के परिणाम में यह आया था कि भारत सरकार को ११६३ करोड़ रुपये का घाटा होगा । रिपोर्ट में इस घाटे को पूरा करने के लिये यह सुझाव दिया गया था कि प्राप्त अपनी सामान्य वस्तु (Normal Surplus) के अनुसार भारत सरकार को अर्ध दान दें । इस व्यवस्था के अनुसार महान और संपुक्क प्रान्त को अर्ध ४२५ करोड़ तथा ३७४ करोड़ रुपये देना पड़ा था और बंगाल और बम्बई को अर्ध ६९ लाख और २५ लाख रुपये देने पड़े थे ।

**मैस्टन एवार्ड (Meston Award)**—उपयुक्त योजना की बहुत आलोचना हुई । वित्तीय रूप में कृषि प्रान्तों जैसे यू० पी० और मद्रास ने तो इसका बहुत ही नई शब्दों में विरोध किया क्योंकि इनका असादान सेप प्रान्तों के कुछ असादान से

भी अधिक था। अतः रासद की वित्तीय सम्बन्ध समिति नियुक्त करनी पड़ी जिसका मुख्य कार्य प्रान्तीय अशदानों को निर्धारित करना था और बम्बई प्रान्त द्वारा आय कर में से अधिक भाग भागे जाने के सम्बन्ध में सलाह देना था। इस समिति के अध्यक्ष लॉर्ड मेस्टन (Lord Meston) थे। मेस्टन रिपोर्ट मार्च मन् १९२० में प्रस्तुत की गई। इस समिति ने साधारणतः मान्देम्पू-चेम्स फोर्ड की सिफारिशों का ही समर्थन किया। यद्यपि इसने आयकर से प्राप्त आय के विभाजन का विरोध किया परन्तु साथ ही साथ यह भी बताया कि प्रान्तीय सरकारों को स्थायी रूप से बहुत दिनों तक प्रत्यक्ष करारोपण से वंचित नहीं रखा जा सकता। अतः इसका सुझाव था कि सामान्य टिकट कर (Stamp duty) को प्रान्तीय सरकारों की आय का एक स्रोत बना देना चाहिये। मेस्टन समिति ने यह स्वीकार किया कि प्रान्तों के अशदानों के सम्बन्ध में न्याय नहीं हुआ है। समिति की उपर्युक्त सिफारिशों के अनुसार यह अनुमान था कि सन् १९२१-२२ में केन्द्रीय बजट में लगभग ६८३ करोड़ रुपये का घाटा रहेगा जिसकी पूर्ति प्रान्तीय अशदानों द्वारा ही की जायेगी। इसलिये समिति ने भविष्य के अशदानों के लिये एक आदर्श आधार तलाश किया अर्थात् यह निश्चित किया कि प्रान्तों के अशदानों की राशि उनके व्यय करने की शक्ति पर निर्भर होगी। प्रान्तों के व्यय करने की शक्ति को निर्धारित करते समय दो बातों को ध्यान में रखना होगा। एक तो यह कि प्रान्तों के पास काम चलाने के लिये एक न्यायोचित कोषों का आधिक्य रहे और दूसरा यह कि प्रान्तों के अशदानों की राशि इतनी अधिक न हो कि उन्हें नये कर लगाने के लिये विवश होना पड़े। इस प्रकार बिहार और उड़ीसा की बिल्कुल मुक्त कर दिया गया था। आसाम और बर्मा के अशदानों की राशि बहुत थोड़ी थी और सबसे अधिक अशदान क्रमानुसार मद्रास, यू० पी०, पंजाब, बंगाल और बम्बई के थे। यह अशदान प्रारम्भिक वर्ष अर्थात् सन् १९२१-२२ के लिये थे जिनमें कि बाद में संशोधन किया जायेगा ताकि वे एक प्रमाणीकृत अनुपातों के अनुकूल हो जायें। इस प्रकार प्रारम्भिक वर्ष सन् १९२१-२२ में प्रान्तीय अशदानों की स्थिति निम्न प्रकार थीः—

प्रान्त	बड़ी हुई व्यय शक्ति (लाख रुपये में)	अशदान (लाख रुपये में)	बड़ी हुई व्यय शक्ति (लाख रुपये में)
मद्रास	५७६	३४८	२२८
बम्बई	६३	५६	३७
बंगाल	१०४	६३	४१
संयुक्त प्रान्त	३६७	२४०	१५७
पंजाब	२८६	१७५	११४

वर्ग	२४६	६४	१८२
बिहार और उड़ीसा	५१	कुछ नहीं	५१
मध्य प्रदेश	५२	२२	३०
ग्रामाग	४२	१५	२७
कुल योग	१,८५०	६८३	८६७

सन् १९२०-२३ के बाद इन अशदाना में जो भी परिवर्तन होंगे उनका निर्धारण गवर्नर जनरल द्वारा होगा और निम्न प्रस्तावित अनुपातों में निर्णय के अनुसार परिपक्व कर दिये जायेंगे —

प्रान्त	भार का अनुपात
मद्रास	१०/६० बाँ
बम्बई	१३/६० बाँ
बंगाल	१६/६० बाँ
मंगुल प्रान्त	१८/६० बाँ
पंजाब	६/६० बाँ
वर्मा	६३/६० बाँ
मध्य प्रदेश और बगर	५/६० बा
ग्रामाग	०.१/६० बा
बिहार और उड़ीसा	कुछ नहीं

इन प्रमाणिक अशदाना को निर्धारित करने के लिये समिति ने प्रान्तों की कर-दान योग्यता के बारे में पूरी जानकारी प्राप्त की जिसके लिये इन्होंने प्रान्तों की कृषिक सम्पत्ति, उनकी सामान्य आर्थिक स्थिति और उनमें अकालों की स्थिति का ज्ञान प्राप्त किया। समिति ने कर-दान योग्यताओं के बारे में पूछ-ताछ केवल इसी दृष्टिकोण से नहीं की थी कि कर-दान योग्यता उस समय क्या थी और भविष्य में क्या हो जाने की आशा थी बल्कि इस दृष्टिकोण से कि प्रत्येक प्रान्त में सजिज पदार्थों और जंगलों इत्यादि की दृष्टि में रखते हुए कितनी औद्योगिक और कृषि विकास एवं विस्तार की गुंजायश थी। यह भी निश्चय किया गया कि जब केन्द्रीय सरकार की आर्थिक स्थिति सुधर जायेगी तो यह अशदाना समाप्त कर दिये जायेंगे।

मेस्टन समिति के मुद्दामों का भी बड़ा विरोध हुआ, विशेषकर मद्रास, बम्बई और बंगाल आदि प्रान्तों की ओर से। बम्बई प्रान्त का मुख्य अवरोध यह था कि उसके द्वारा केन्द्रीय सजानों में जो अप्रत्यक्ष ढग से धाय प्राप्त होती है

उमकी ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया गया है। उन्होंने यह भी बताया कि यद्यपि बम्बई पर उच्च कोर्ट के औद्योगिक प्रान्तों के मारे ही दागित्व थे फिर भी उने छोटे किसानों पर कर लगाकर प्राप्त आय के द्वारा ही अपनी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये छोड़ दिया गया था।। इसलिय उसने आय कर की आय में से एक बड़े भाग की माग की। बंगाल ने भी इसी प्रकार की मांग रखी और माध ही माग यह भी बताया कि स्थायी बन्दोबस्त के कारण मानगुजारी में वृद्धि न होने के कारण उत्तकी वित्तीय स्थिति बहुत खराब थी। उनका यह भी कहना था कि जूट जो कि उसकी मुख्य वस्तु थी उस पर भी केन्द्रीय निर्यात कर लगा हुआ था। अत बंगाल का यह कह कहना था कि वहाँ में प्राप्त आय कर को उमें ही दे दिया जाय और इसके अतिरिक्त उसको जूट निर्यात कर का भी कुछ भाग मिलना चाहिये।

मेस्टन समिति के टन मुभावा को ममद ने स्वीकार करके सन् १९१६ के अधिनियम में सम्मिलित कर लिया और इनको सुधारे हुए नियमों (Devolution Rules) का नाम दिया गया। इन नियमों के अनुसार निम्न बातें निर्दिष्ट हुई —

(अ) मेस्टन निफारिता के अनुसार केन्द्र और प्रान्तों में आय के स्रोतों का बंटवारा।

(ब) मेस्टन निफारिता के अनुसार केन्द्र को प्रान्तों से प्राप्त होने वाले अशदानों की राशि।

(स) आवश्यकता के समय में प्रान्तीय सरकारों को अधिक अशदान देने पड़ेंगे।

(द) कुछ शर्तों में आय कर की आय का एक भाग प्रान्तों को दिया जावेगा।

(ह) गवर्नर जनरल कुछ सीमा तक प्रान्तीय वित्त पर नियन्त्रण रखेगा।

यद्यपि मेस्टन मुभावा बहुत ही महत्वपूर्ण थे परन्तु इनमें बहुत से दोष थे —

१ प्रान्तों को आय के जो छोट दिए गये थे वे पूणतया बेवेलोच थे। दूसरी ओर उनको जिन मदों पर खर्च करना था उनका आकार दिन प्रतिदिन बढ़ता जा रहा था। इसके अतिरिक्त प्रान्तों को आयकर का जो भाग मिलना निर्दिष्ट हुआ था उनमें अनेकों प्रकार की शर्तें थी।

२. इन सिफारिशों के परिणामस्वरूप विभिन्न वर्गों पर पड़ने वाले करभारों में भी असमानता थी। उदाहरणार्थ सार्वजनिक निर्माण कार्यों तथा शिक्षा आदि की प्रगति के लिए बंगाल मुल्हमेबाजी से प्राप्त आय पर निर्भर था। बिहार और उड़ीसा शराब की आय पर निर्भर थे और बम्बई प्रान्त अत्यधिक मृणगुस्त रूपको से प्राप्त की गई आय पर निर्भर था।<sup>4</sup>

३ प्रत्येक मद से प्राप्त आय भी एक प्रान्त से दूसरे प्रान्त में भिन्न थी। फलस्वरूप विभिन्न प्रान्तों में भी असमानता थी।

सन् १९२६ में व्यापारिक मदी आरम्भ हुई जिसके कारण प्रान्तीय तथा केन्द्रीय सरकारों को बहुत सी कठिनाइयाँ आरम्भ हुई। कृषि वस्तुओं का मूल्य गिरने

प्रान्तीय सरकारों के आय की स्रोत निम्न प्रकार थे —

(१) शान्ति और न्याय (२) पुलिस (३) प्रान्तों का राजकीय ऋण (४) प्रान्तीय पेशगें (५) चिकित्सा (६) शिक्षा (७) सड़क पुल अथवा छोटी छोटी रेलें (८) सिंचाई (९) कृषि तथा उसकी शिक्षा और अनुमधान (१०) बाँध (११) खाने तथा तेल के क्षेत्र (१२) प्रान्तीय व्यापार (१३) उद्योगों की उत्पत्ति (१४) नदीतीली वस्तुएँ (१५) जुम्मा (१६) मालगुजारी (१७) कृषि आय कर (१८) कृषि भूमि का उत्तराधिकारी कर (१९) विक्रय तथा विज्ञापन कर (२०) मनोरंजन कर (२१) प्रान्तीय स्टाम्प कर आदि ।

**सगामी (Concurrent)**—सगामी स्रोत निम्न प्रकार थे —

(१) कृषि-भूमि को छोड़ कर अन्य सम्पत्ति पर उत्तराधिकारी कर (२) चैक बिल आदि पर कर (३) मुसाफिरो तथा वस्तुओं पर सीमा कर (४) किरायों तथा महमूल पर लगाये हुए कर—यह कर सब द्वारा लगाय तथा एकत्रित किये जायेंगे परन्तु इनका कुछ भाग प्रान्तों को भी मिलेगा । इनके अतिरिक्त आयकर (कृषि आयकर को छोड़ कर) केन्द्रीय सरकार का उत्पत्ति कर और जूट निर्यात कर से प्राप्त होने वाली आय का भी विभाजन केन्द्र तथा प्रान्तों में होगा । केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार था कि यदि उसकी आर्थिक स्थिति अच्छी न हो तो वह प्रान्तों को कोई भी हिस्सा न दे ।

सन् १९३५ के विधान के अनुसार केन्द्र तथा प्रान्तों को राजकीय ऋण प्राप्त करने का पहले से भी अधिक अधिकार मिल गया था । प्रान्तीय सरकारों को विदेशी ऋण प्राप्त करने के लिये केन्द्रीय सरकार से आज्ञा लेनी होगी । अब भारत मंत्री भारत के आर्थिक मामलों में हस्तक्षेप न कर सकेगा ।

**ओटोनीमियर रिपोर्ट (Otto Niemeyer Report)**—सन् १९३५ के विधान के अन्तर्गत यह आवश्यक था कि सरकार एक विशेषज्ञ समिति नियुक्त करे, जो आयकर, जूट निर्यातकर तथा उत्पादन-कर का केन्द्र तथा प्रान्तों में बटवारे की विधि के सम्बन्ध में अपनी राय देगी । अतः भारत मंत्री ने सर ओटोनीमियर को इस कार्य के लिये नियुक्त किया । अपनी रिपोर्ट में नीमियर ने दो बातों पर विशेष ध्यान दिया । प्रथम, यह कि भारत सरकार की आर्थिक स्थिति और सार्वजनिक को कोई हानि न पहुँचे, दूसरे, यह कि प्रान्तों को ऐसी आर्थिक सहायता दी जायें जिससे कि वह 'स्वशासन' की स्थापना के समय वित्तीय क्षेत्र में स्वावलम्बी रहें । नीमियर का विश्वास था कि भविष्य में न तो भारत सरकार की आय में वृद्धि होने की आशा थी और न उसके व्यय में ही कमी होने की गुन्जाइश थी इसलिए यह सम्भव नहीं था कि केन्द्रीय सरकार प्रान्तीय सरकारों को कोई बड़ी आर्थिक सहायता दे सके । इसके अतिरिक्त कुछ प्रान्तों को तो आर्थिक सहायता की आवश्यकता भी न थी । केवल कुछ नये बने हुए प्रान्तों और कुछ पुराने निर्धन प्रान्तों को ही केन्द्रीय सहायता की आवश्यकता थी । इस प्रकार इन्होंने दो प्रकार की सहायता देने की सिफारिश की । पहले प्रकार की सहायता को 'प्रारम्भिक सहायता' कहा, जो मद्रास, बम्बई

श्रीर पञ्जाब से छोड़ कर अन्य सभी प्रान्तों को प्रदान की गई। यह सहायता मद्रास और बम्बई को भी प्राप्त हुई। मद्रास को कुछ सहायता इसलिये दी गई क्योंकि उसमें से उठिया भाया बोलने वाला भाग अलग कर दिया गया था। श्रीर बम्बई को यह सहायता इसलिये प्राप्त हुई, क्योंकि उसमें से सिध अलग कर दिया गया था। विभिन्न प्रान्तों को प्राप्त होने वाली प्रारम्भिक सहायता निम्न प्रकार थी —

प्रान्तों के नाम	प्रारम्भिक सहायता की राशि (लाख रुपयों में)
बंगाल	७५
बिहार	२५
मध्य प्रान्त	१५
गुजरात	४५
उत्तरी पश्चिमी सीमा प्रान्त	११०
बम्बई	२०
मद्रास	२०
उड़ीसा	५०
सिन्ध	१०५
संयुक्त प्रान्त	२५ (५ वर्षों तक)

उपर्युक्त प्रान्तों को यह सहायता प्रति वर्ष दी जाने की सिफारिश की गई थी। इसके अतिरिक्त उड़ीसा को १६ लाख और सिन्ध को ५ लाख रुपयों की अनावर्ती सहायता (Non-recurring Grant) भी दी गई थी।

प्रान्तों को सहायता देने के लिये रिपोर्ट में तीन ढग बताये गये थे जो निम्नांकित हैं —

१ प्रान्तों द्वारा क्रेडिट से लिये गये ऋण को समाप्त करके—रिपोर्ट में सुझाव दिया गया था कि आसाम, बंगाल, बिहार, उड़ीसा तथा उत्तरी पश्चिमी सीमा प्रान्त का अप्रैल सन् १९३६ के पहले वा सब ऋण समाप्त कर दिया जाय। मध्य प्रान्त का सन् १९३६ के पहले का तथा सन् १९२१ के पहले का २ करोड़ रुपयों का ऋण समाप्त कर दिया जावे। इन ऋणों को समाप्त करने पर प्रान्तों को निम्नलिखित वार्षिक बचत होगी—

प्रान्त	वार्षिक बचत	प्रान्त	वार्षिक बचत	प्रान्त	वार्षिक बचत
बंगाल	३३,००,०००	आसाम	१५५ लाख	उड़ीसा	६.५ लाख
बिहार	२२,००,२००	उत्तरी पश्चिमी सीमा प्रान्त	१२,००,०००	मध्य प्रान्त	१५,००,०००

२ जूट निर्यात कर का भाग—जूट का उत्पादन करने वाले प्रान्तों को पहुँचे ही से जूट निर्यात कर का ५० प्रतिशत भाग मिल रहा था। नीमियर का सुझाव था कि उनको ६२½ प्रतिशत भाग दिया जाये। उन्होंने यह स्पष्ट कर दिया था कि यह सहायता इसलिए नहीं दी जा रही है कि इस पर प्रान्तों का कोई विशेष प्राकृतिक अधिकार था बल्कि इसलिये दी जा रही है कि उनको सहायता की आवश्यकता थी।

३ धार्मिक सहायता—ओटो नीमियर का सुझाव था कि उपर्युक्त दोनों सहायता के अतिरिक्त प्रान्तों को कुछ वापिक सहायता भी दी जाये। अतः संयुक्त प्रान्त को ५ वर्षों तक २५ लाख, आसाम को ३० लाख, उड़ीसा को ४० लाख, उत्तरी पश्चिमी सीमा प्रान्त को १०० लाख, और सिन्ध को १०५ लाख रुपये (१० वर्षों के लिये) देने का सुझाव दिया गया।

अन्तिम सहायता—ओटो नीमियर की सबसे महत्वपूर्ण सिफारिश आयकर के वितरण के सम्बन्ध में थी। इस सिफारिश के अनुसार प्रान्तों को आयकर का ५० प्रतिशत भाग मिलना था। यहाँ यह बता देना आवश्यक है कि आयकर में कॉरपोरेशन कर सम्मिलित न था। यह सिफारिश करते समय उन्होंने केन्द्र की प्रान्तों की आयकर की आय का कुछ अथवा आंशिक भाग ५ वर्षों तक उस स्थिति में अपने पास रखने का अधिकार दिया जब तक केन्द्र का आयकर का भाग तथा रेलों का भाग मिलाकर १३ करोड़ रुपया न हो जाये। इन ५ वर्षों के बाद अगले ५ वर्षों में केन्द्र प्रान्तों को अपने पास जमा किया हुआ आयकर का भाग धीरे धीरे सौटायेगा। इस प्रकार स्पष्ट ही है कि प्रान्तों को स्व शासन के ११वें वर्ष में अपनी आयकर का पूरा भाग मिल सकेगा।

आयकर के विभाजन के सम्बन्ध में उन्होंने इस बात को ध्यान में रखा कि प्रान्त विशेष से कितना आय कर इकट्ठा किया जाता है तथा उसकी जनसंख्या कितनी है। इन बातों को ध्यान में रखकर उन्होंने हर प्रान्त को निम्नलिखित ढंग से आयकर बांटने की सिफारिश की—

प्रान्त	प्रतिशत	प्रान्त	प्रतिशत	प्रान्त	प्रतिशत
गुजरात	१५	संयुक्त प्रान्त	१५	उत्तरी पश्चिमी	}
बम्बई	२०	बिहार	१०	सीमा प्रान्त	
बंगाल	२०	मध्य प्रान्त	५	उड़ीसा	
पंजाब	८	आसाम	२	सिन्ध	२

ओटो नीमियर रिपोर्ट पर एक दृष्टि—ओटो नीमियर की रिपोर्ट से कोई भी प्रान्त खुश नहीं था। लगभग सभी प्रान्तों ने अपनी अपनी शिकायत भारतमन्त्री के पास भेजी। बम्बई प्रान्त का दावा था कि अकेले बम्बई प्रान्त से ही आयकर का लगभग २५ प्रतिशत भाग जमा होता है, इसलिये उसको उसी अनुपात में आय-



वर का भाग भी मिलना चाहिए। उसका यह भी कहना था कि जिस प्रकार वंगाल को जूट निर्यात वर में रा. आर्थिक सहायता दी जा रही है उसी प्रकार उसको कपास वर में भी सहायता दी जाये। मद्रास प्रान्त भी चूष नहीं रहा। उसका कहना था कि आयकर का विभाजन जनगणना के आधार पर होना चाहिए और इस प्रकार उसको आयकर का २४ प्रतिशत भाग दिया जाये। बिहार में भी मद्रास का समर्थन किया। वह आयकर का अधिक भाग इसलिये चाहता था क्योंकि वह सब से अधिक निर्यात था। संयुक्त प्रान्त का भी कहना था कि जब बम्बई और वंगाल का आयकर का एक बड़ा भाग दिया जाता है तो उत्तरी भी एक बड़ा भाग मिलना चाहिए। इस प्रकार लगभग प्रत्येक प्रान्त में किसी न किसी आधार पर आयकर का अधिक भाग प्राप्त करने का प्रयास किया।

इसमें कोई संदेह नहीं कि प्रान्तों को राष्ट्रीय विभाग सम्बन्धी महा. को सौंप देने के कारण अधिक आयिक सहायता की आवश्यकता थी इसलिये उनकी माँग व्यापारित हो गई। इसने अतिरिक्त यह बात कि जब तक केन्द्र के पास आयकर और रेलों का लाभ मिलाकर १३ करोड़ रुपया न हो जाय, प्रान्तों को आयकर का भाग नहीं मिलेगा, भी अनुचित थी। यह भी मही है कि मोटोनीमियर ने आयकर का कम भाग प्रान्तों को बांटने की सलाह देकर, प्रान्तों के साथ घोर अन्याय किया था। परन्तु इन सब बातों के साथ-साथ यह भी कहा जा सकता है कि केन्द्रीय सरकार का व्यय लगभग स्थायी रहने पर भी उत्तरी घन की बहुत आवश्यकता थी, क्योंकि उसकी समस्त देश की रक्षा करने की जिम्मेदारी में अपनी लाख बढ़ानी थी और देश में शान्ति स्थापित करना भी तथा अन्य महत्वपूर्ण काम करने थे।

आर्थिक सहायता के कारण प्रान्तों का आपसी मत भेद बहुत बढ़ गया था। यदि निष्पक्ष होकर देखा जाये तो यह सहायता प्रान्तों की आवश्यकतानुसार दी गई थी। जो प्रान्त अपनी और मितव्ययी थे उनको कम सहायता दी गई और जो फिजूल खर्च थे उनको अधिक सहायता प्राप्त हुई। यह सहायता प्रान्तों को केवल कुछ ही वर्षों तक देने के लिए सुझाव दिया गया था परन्तु मोटोनीमियर ने यह निश्चित नहीं किया था कि यदि इस अवधि में प्रान्तों की स्थायी रूप में उन्नति न हो पाई तो प्रान्तों को अपनी आर्थिक स्थिति सुधारने के लिए कौन सा उपाय करना चाहिये। इसने अतिरिक्त वह १० वर्षों में तो आयकर का कोई भाग मिलने की आशा थी ही नहीं और उसका दाव आ कुछ आकांक्ष थी भी वह केवल अधिविधि (Academic) ही थी। इस बीच में तो प्रान्त अपनी आर्थिक स्थिति को परिस्थितियों के अनुकूल कर ही लेंगे।

परन्तु इन सब आलोचनाओं के रहते हुए भी यह मानना पड़ता कि मोटोनीमियर का काम सरल न था। वह सब प्रान्तों को सन्तुष्ट नहीं कर सकते थे। जहाँ तक आर्थिक सहायता का सम्बन्ध है वह भी निष्पक्ष होकर ही निश्चित की गई थी और यह भी ध्यान रहे कि स्वशासन आरम्भ होने के पहले वष में ही केन्द्र की स्थिति इतनी सुधर गई थी कि प्रान्तों को आयकर का भाग मिलने लगा था। यह इस

प्रकार था:—बम्बई २५ लाख ६०, मद्रास १८'७५ लाख ६०, बंगाल २५ लाख ६०, सम्प्रुक्त प्रान्त १८'७५ लाख ६०, पंजाब १० लाख ६०, बिहार १२'५० लाख ६०, मध्य प्रान्त ६'२५ लाख ६०, सिन्ध २'५० लाख ६०, आसाम २'५० लाख ६०, उड़ीसा २'५० लाख रुपये और उत्तरी पश्चिमी सीमा प्रान्त १'२५ लाख ६० । इत प्रकार कुल १२५ लाख रुपये की राशि विभिन्न प्रान्तो म विभाजित की गई थी ।

**द्वितीय महामुद्र ३ :—** द्वितीय मुद्र के आरम्भ होते ही देश के साधनों को मुद्र कार्यों की ओर संचालित किया गया । मुद्र संचालन के लिए सरकार को बहुत थडी मात्रा में वित्त की आवश्यकता अनुभव हुई । सन् १६३६ में आयकर से प्राण आय में भी वृद्धि हुई । सरकार ने मुद्र सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए एक सशोधन किया जिसके अनुसार सरकार आयकर का प्रान्तो को मिलने वाले भाग में से ४ $\frac{३}{४}$  करोड रुपया अपने पास रख सकती थी । सरकार ने आयकर, कारपोरेशन कर और सीमा कर की दर में वृद्धि करने के साथ साथ कुछ नये करो दो भी लगाया, रेल के किरायो में भी वृद्धि की, और तार डाक इत्यादि की सेवाओं के मूल्य में भी सामान्य वृद्धि की । सरकार की इन सम्बन्धी आवश्यकतायें इतनी अधिक बढ गई थी कि इतनी आय बढने पर भी उनको और अधिक इन की आवश्यकता थी, जिसको पूरा करने के लिए सरकार ने ऋण प्राप्त किये और अधिक पत्र मुद्रा छापी । जिसके कारण इनको प्रकार की आर्थिक और सामाजिक कठिनाइयाँ उत्पन्न हुई । मुद्र काल में ही राजनैतिक परिस्थितियो में परिवर्तन होना आरम्भ हुआ जिसका विवरण अगले अध्याय में दिया गया है ।

## भारत में संघीय वित्त- व्यवस्था (क्रमशः)

(स्वतन्त्रता और उसके  
पश्चात्)

Federal Financial Systems  
in India (Contd.)  
(Independence and After)

युद्ध काल में ही कैपिंग व सक्का को युद्ध संचालन में अपनी सहयोग न देने की घोषणा की और सभी राजनैतिक दलों ने इस बात की भाव की कि केन्द्र पर एक हिम्मेदार सरकार की स्थापना ही जाये। ब्रिटिश सरकार ने इनके प्रयत्न किए लेकिन उनकी नीति में ईमानदारी का अभाव था और इसलिए राज-नैतिक स्थिति गिरावली गई। उधर ब्रिटेन में थम सक्का स्थापित हुई और ब्रिटिश प्रधान मंत्री श्री ऐटमी ने भारत को एक कैबिनेट मिशन भारत की राजनैतिक स्थिति का अध्ययन करने का भेजा। कैबिनेट मिशन भारत में ५ मई सन १९४६ में प्रयाग जिले के विभिन्न राजनैतिक दलों के विभाग का अध्ययन करके एक योजना प्रस्तुत की, जो सभी दलों को माननीय न थी। तत्पश्चात् १६ मई को कैबिनेट मिशन ने प्रथम बार प्रस्ताव प्रस्तुत किए जिसका सभी राजनैतिक दलों ने स्वीकार कर लिया। इस प्रस्ताव के अनुसार भारत में ११ अगस्त सन् १९४७ को स्वतन्त्रता प्राप्त की।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत का संविधान बनाने के लिये (Constituent Assembly) डॉ० अम्बेदकर की अध्यक्षता में नियुक्त की गई और भारत का गणतन्त्र संविधान सन् १९५० से लागू हुआ। इसी बीच देश के विभाजन के फलस्वरूप सिन्ध और उत्तरी, पश्चिमी सीमा प्रांत पाकिस्तान को चले गये और बंगाल तथा पंजाब का भी विभाजन हुआ। इस समय की अवस्था में यह स्पष्ट हो चुका था कि आन्ध्र प्रदेश के भाग को वाटन के लिये एक नई योजना तैयार की जाये। १७ मार्च सन् १९४८ को एक नई योजना घोषित की गई जिसके अनुसार निम्नांकित परिवर्तन किये गए —

१. भविष्य में प्रान्तों को आवश्यक म सं प्राप्त होने वाले भाग का वटकार निम्न प्रकार होगा —

बम्बई २१%, पश्चिमी बंगाल १२%, पूर्वी पंजाब २%, मद्रास १८%,

बिहार १३%, मध्य प्रदेश १६%, मध्य प्रदेश तथा वरार ६%, आसाम और उड़ीसा ३% ।

२. ओटोनीमियर योजना के अनुसार जूट उगाने वाले प्रान्तों को जूट निर्यात कर का जो ६२½% भाग मिल रहा था उसको घटा कर २०% कर दिया गया ।

३. केवल आसाम और उड़ीसा को ही आर्थिक सहायता देने का निश्चय किया गया जो निम्न प्रकार थी—

वर्ष	आसाम	उड़ीसा
१९४७-४८	१८ ७५ लाख रुपये	२५ लाख रुपये
१९४८-४९	३० लाख रुपये	४० लाख रुपये

४ यह भी निश्चित किया गया कि आयकर की कुल आय का १% चीक कमिश्नर के प्रान्तों को दिया जायेगा ।

आयकर को जनसंख्या के आधार पर विभाजित किया गया था । इस योजना से भी कोई प्राप्त प्रसन्न न था और पहले ही की भाँति उसमें आपसी ईर्ष्या बनी रही ।

सरकार समिति (Sarkar Committee)—मार्च सन् १९४८ की योजना केवल दो वर्षों के लिए ही थी इसलिए प्रान्तीय आयकर के भाग की कितनी प्रमाणा विभाजित किया जाय, यह निर्दिष्ट करने के लिए भारत सरकार ने श्री एन० आर० सरकार की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की । इस समिति के प्रस्ताव प्रान्ती के हित में थे परन्तु सरकार ने इनको स्वीकार नहीं किया । तत्पश्चात् सरकार ने श्री देशमुख को नियुक्त किया । इनके सुझाव केवल १९४०-४१ और १९४१-४२ के ही लिए थे और सरकार ने इनको स्वीकार कर लिया था ।

श्री देशमुख एवार्ड (Sri Deshmukh Award)—यह एवार्ड निम्न प्रकार था —

आयकर का विभाजन—देशमुख ने इस सम्बन्ध में अपना कोई नया सिद्धान्त प्रस्तुत नहीं किया था । क्योंकि उन्हें मान ही था कि नये मविधान के अनुसार सन् १९४२ में वित्त आयोग (Finance Commission) नियुक्त ही होगा जो समस्या का विस्तृत अध्ययन करेगा, इसलिए उन्होंने ओटो नीमियर एवार्ड में उतने ही वसोधन किये जो देश के विभाजन ही आने के कारण आवश्यक थे । उनके अनुसार आयकर का विभाजन निम्न प्रकार किया जाये —

बम्बई २१%, उत्तर प्रदेश १८%, मद्रास १७½%, पश्चिमी बंगाल १३½%, बिहार १२½%, मध्य प्रदेश ६%, पूर्वी पंजाब ५½%, आसाम और उड़ीसा ३% ।

जूट निर्यात कर—नये मविधान के अनुसार जूट निर्यात कर पूर्ण रूप से केन्द्र के हिस्से में था । केन्द्रीय सरकार, यदि चाहे तो, जूट उगाने वाले प्रान्तों को आर्थिक सहायता दे सकती थी । देशमुख ने इस आर्थिक सहायता की राशि को निम्न रूप दिया—

पश्चिमी जंगल १०५ लाख रुपए आगाम ४० लाख रुपए, बिहार ३५ लाख रुपए और उड़ीसा ५ लाख रुपए ।

**देशमुख ऐवार्ड पर एक दृष्टि**—इस ऐवार्ड का भी प्रान्तों ने कोई स्वागत नहीं किया । बम्बई, बिहार, बंगाल, मद्रास आदि प्रान्तों ने इसकी आलोचना की, क्योंकि उनको तो यह आता था कि उन नये ऐवार्ड से पुराने ऐवार्ड की कमियों को दूर किया जायगा । परन्तु जैसा कि हम पहले ही बतलाने के लिए कह चुके हैं देशमुख का काम किसी नए मिशन की रचना करना नहीं था बल्कि विभाजन से उत्पन्न होने वाली गड़बड़ी के कारण बचे हुए अतिरिक्त लोग का उचित वितरण करना था । इसके अतिरिक्त इन मुभाषा को स्थायी रूप देने का ना इरादा था ही नहीं, इसलिए देशमुख ऐवार्ड को लागू नहीं करना अनुचित होगा ।

**भारत के जनसंख्या विभाग के अंतर्गत राज्य और मध्य सरकार के पारस्परिक वित्तीय सम्बन्ध**—

२६ जनवरी मग १९५० को नया मविधान लागू किया गया जिससे अनुसार भारत राज्या का एक मध्य था । भारत में तीन प्रकार के राज्य थे—अ, ब और ग । 'अ' राज्य वे थे जो मविधान लागू होने से पहले प्रान्त कहलाते थे । 'ब' प्रकार के राज्य वे थे जो पहले प्रियासमें कहलाती थी और 'ग' प्रकार के राज्यों में वे क्षेत्र थे जो पहले सीधे मविधान के अधीन थे । इसमें अन्य क्षेत्र भी सम्मिलित थे । नए मविधान में प्रान्त और मध्य सरकार के बीच जो कार्यों का विभाजन किया गया था वह ठीक उसी प्रकार था जैसा कि सन् १९३५ के ऐक्ट में था ।

**आय स्रोतों का वितरण**—नए मविधान की प्रमुख विशेषता यह है कि आय के स्रोतों का वितरण बड़े ही स्पष्ट रूप से किया गया है और आय के स्रोतों को दो भागों में विभाजित किया गया है—मध्य सम्बन्धी और राज्य सम्बन्धी । इसकी दूसरी विशेषता यह है कि कुछ कर मध्य सरकार द्वारा लगाए जायेंगे और बसूल किए जायेंगे परन्तु उनकी आय राज्या को प्राप्त होगी । हमारे मविधान की तीसरी विशेषता यह है कि कुछ कर मध्य सरकार द्वारा लगाए जायेंगे और बसूल भी किये जायेंगे परन्तु उनकी आय राज्या और मध्य दोनों ही में बांटी जायेगी । आय के स्रोतों का बटवारा निम्न प्रकार किया गया है—

(अ) मध्य सरकार की आय के स्रोत—रेल्वे शक्ति व शक्ति, टेलीफोन व ताप का शक्ति (Wireless) प्रसारण (Broadcasting) तथा अन्य प्रकार के संचार-धारा, सीमा वर वारपोस्टल वर इत्यादि मध्य सरकार के आय के मुख्य स्रोत हैं ।

(ब) राज्यों की आय के स्रोत—मालगुजारी, कृषि आयकर गमीली वस्तुओं पर उत्पादन कर विक्रय कर मनोरंजन कर इत्यादि राज्यों की आय के मुख्य स्रोत हैं ।

(ग) व कर जो मध्य द्वारा लगाए जायेंगे और जमा किए जायेंगे, परन्तु उनकी आय या बटवारा राज्य और मध्य दोनों में ही होगा—इसके अन्तर्गत कृषि आय के अतिरिक्त आय पर कर और केन्द्रीय उत्पादन कर ।

(द) वे कर जो सघ द्वारा लगाए जायेंगे और एकत्रित होंगे परन्तु उनकी सारी आय राज्या को ही प्राप्त होगी—इनके अन्तर्गत मृत्यु कर, कृषि सम्पत्ति के अतिरिक्त अन्य सम्पत्ति पर, रेल, समुद्र तथा वायु मार्गों से जाने वाली वस्तुओं तथा यात्रियों पर कर ।

(ग) वे कर जो मघ द्वारा लगाये जायेंगे परन्तु जिन्हें राज्य वसूल करेंगे और जिनकी आय राज्यों को प्राप्त होगी—इनके अन्तर्गत स्टाम्प कर और दवायों तथा श्रृङ्गार करने की सामग्री पर लगाय हुए कर सम्मिलित हैं ।

यह निश्चय किया गया है कि सघ सरकार तथा राज्य सरकारों की आय अलग अलग सचिव कोषों में जमा की जायगी । सघ सरकार की सारी आय को 'भारत के सचिव कोष' (Consolidated Fund of India) में और राज्यों की सारी आय को 'राज्य के सचिव कोष' (Consolidated Fund of the State) में जमा किया जायगा ।

अब हम इस स्थिति में हैं कि सन् १९३५ के ऐक्ट में सघ सरकार और प्रांतीय सरकार के वित्तीय साधनों के बंटवारे की जो व्यवस्था की गई थी उसकी तुलना उस व्यवस्था से कर सकें जो कि सन् १९५० के भारतीय संविधान में की गई है । सन् १९३५ के ऐक्ट के अधीन केन्द्रीय और प्रांतीय सरकारों में आयकर का बंटवारा, जूट निर्यात कर की आय का जूट उगाने वाले प्रांतों को हिस्सा देने और प्रांतों को केन्द्र से प्राप्त होने वाली आर्थिक सहायता देने की व्यवस्था की गई थी । सन् १९५० के संविधान में तीन बातों के द्वारा संतुलन स्थापित किया गया है अर्थात्, प्रथम गैर कृषि आयकर और मघ उत्पादन करा को बांट कर । दूसरे सघ द्वारा राज्यों को आर्थिक सहायता देकर—यह आर्थिक सहायता भारत के सचिव कोष में से उन राज्यों को दी जायगी जिनको कि उनकी आवश्यकता है और भिन्न भिन्न राज्यों के लिए भिन्न भिन्न राशि निश्चित की जा सकती है । राज्यों को यह सहायता उन योजनाओं को पूरा करने के लिए भी दी जा सकती है जिनका उद्देश्य अनुसूचित जातियों (Scheduled Tribes) के कल्याण की वृद्धि करना है । संविधान में गूट उगाने वाले राज्यों को जूट निर्यात कर में से कोई भी हिस्सा देने की व्यवस्था नहीं की गई है । परन्तु यह स्पष्ट कर दिया गया है कि इसके बदले में उनको आर्थिक सहायता प्रदान की जा सकती है । भारतीय संविधान में अन्तिम व्यवस्था यह की गई है कि सघ सरकार राज्यों की सूची में निश्चित किए गए करा पर अधिभार (Surcharge) लगा सकती है । इन अधिभारों से जो आय प्राप्त होगी वह पूर्णतया केन्द्रीय सरकार को होगी ।

विधान में दो वर्षों के भीतर ही एक वित्तीय आयोग नियुक्त करने का निश्चय किया गया था । इसके पश्चात् यह आयोग हर पाँचवें वर्ष या यदि राष्ट्रपति चाहे तो पहले भी नियुक्त किया जा सकता है । यह आयोग इन बातों पर अपना मत प्रकट करेगा—(अ) सघ और राज्यों में आय कर के बंटवारे की विधि (ब) भारत के सचिव कोष में से राज्यों को आर्थिक सहायता देने के सिद्धान्त (स) भारत

सरकार तथा 'ब' श्रेणी के राज्यों में हुए समझौते को बैमा ही बनाये रखा जाये या उनमें कोई परिवर्तन किया जाये।

## देसी रियासतों का एकीकरण

(Integration of Native States) —

भारत में स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् १०० से अधिक देसी रियासतों के एकीकरण की घटना बहुत ही महत्वपूर्ण है। इन घटना में पूर्व इन रियासतों में विभिन्न प्रकार की वित्तीय प्रणालियाँ प्रचलित थीं। एकीकरण के पश्चात् मुख्य समस्या एक ऐसी वित्तीय प्रणाली स्थापित करने की थी जो देश के सभी भागों में समान हो। इन रियासतों की वित्तीय और कर प्रणाली में जीवन करने के लिये भारतीय रियासतों के वित्त मन्त्रियों का एक समिति (Indian State Finance Enquiry Committee) नियुक्त की गई थी। इसकी रिपोर्ट सन १९४६ में तैयार हो गई थी। इस समिति ने तीन निष्कर्ष निकाले थे। प्रथम, मध्य सरकार को रियासतों में भी उतने ही सेवा में सविचार होना चाहिये जितने कि प्रान्तों में है। दूसरे मध्य सरकार अपनी सविनया का संचालन अपनी ही प्रणाली से सहाय्यो द्वारा रियासतों में भी उन्हीं प्रकार करे जिस प्रकार प्रान्तों में करती है। और तीसरे, मध्य सरकार और रियासतों में वैसा ही वित्तीय सम्बन्ध हो जाये कि प्रान्तों से है।

उस समिति के सुझावों के अनुसार मध्य सरकार ने राज्यों से वैसा ही वित्तीय सम्बन्ध स्थापित कर लिये जैसा कि प्रान्तों में थे। प्रथम वर्षीय रियासतों में १ अगस्त १९४० का मध्य सरकार ने आदेश, मध्य उत्पादन कर देवे इत्यादि जितने भी नवीन आय के स्रोत थे ले लिये। इसी प्रकार मध्य सरकार ने व्यय की मदें भी स्वीकार कर ली। 'ब' श्रेणी की रियासतों की प्रान्तों की भाँति अनुदान और आर्थिक सहायता मन्त्रियों सुविधानों देवे की व्यवस्था भी की गई और सपीय करों के बदवारे की भी उन्हीं प्रकार व्यवस्था हुई। इन प्रकार के परिवर्तनों ने बहुत से राज्यों में वित्तीय गड़बड़ी उत्पन्न हुई और धीरे धीरे स्थिति मनुष्यविरुद्ध होती गई। इस प्रकार देशी रियासतों के एकीकरण से इनको लाभ देन को प्राप्त हुआ। प्रथम सम्पूर्ण देश के लिये एक ही वित्तीय प्रणाली की स्थापना हो सकी। दूसरे, मध्य सरकार सम्पूर्ण देश पर एक ही ही सुशासना से नियन्त्रण रख सकेगी। तीसरे, देशी रियासतों को भी मध्य सरकार के व्यय में उतने ही लाभ प्राप्त हो सकेंगे जितने कि प्रान्तों को होंगे।

## प्रथम वित्त आयोग

(First Finance Commission) —

सबे सविधान के अनुसार सन् १९५० में भी के० सी० निवासी की अध्यक्षता में स्वतन्त्र भारत के प्रथम वित्त आयोग की नियुक्ति हुई। हम पिछले पृष्ठों में वित्त आयोग की नियुक्ति के उद्देश्यों की गणना कर ही चुके हैं। यहाँ पर हम आयोग के सुझावों की ओर ही ध्यान देंगे। आयोग ने जब पड़ताल के बाद यह निष्कर्ष प्राप्त किया था कि राज्यों की आय की बहुत आवश्यकता है और यह प्रति आवश्यक है कि

उनकी आय में वृद्धि हो। आयोग ने इस बात पर भी ध्यान दिया कि केन्द्र किस सीमा तक राज्यों को अपनी आय में से सहायता दे सकता है। आयोग ने मुख्य रूप से तीन बातों को ध्यान में रखा था। प्रथम, केन्द्र के क्षेत्र में से आय के जो अतिरिक्त स्रोत राज्यों को दिये जायेंगे वह ऐसे होने चाहियें जिनके अलग होने से केन्द्र की वित्तीय स्थिति बिगड़ने में न पड़े, क्योंकि उस पर देश की सुरक्षा और अर्थ-व्यवस्था के स्थायीत्व जैसी महत्वपूर्ण बातों की जिम्मेदारी है। आयोग ने दूसरी बात जो ध्यान में रखी वह यह थी कि आर्थिक सहायता के वितरण सम्बन्धी सिद्धान्तों का 'अ' और 'ब' श्रेणी के राज्यों में समान रूप से लागू किया जाये। अन्तिम महत्वपूर्ण बात यह थी कि वितरण की ऐसी योजना तैयार की जाये, जिससे राज्यों में अनमानसाह सम्भूत न रहे।

**वित्त आयोग की सिफारिशें—**वित्त आयोग की मुख्य सिफारिशें निम्न प्रकार हैं —

१. **आयकर की आय का वितरण—**अभी तक प्रान्तों की आयकर का ५०% भाग ही प्राप्त होता था, परन्तु कमीशन का सुझाव था कि अब प्रान्तों की आय कर की आय का ५५% भाग दिया जाना चाहिये, क्योंकि एक तो उनकी आवश्यकताओं में काफी वृद्धि हो गई थी और दूसरे, 'ब' श्रेणी के राज्य भी अब हिरासा बढ़ाने वाले हो गये थे। आयोग ने, पिछले वर्षों में आयकर की आय में से एक बड़ा भाग प्राप्त करने के लिये राज्यों ने जो अपनी अपनी दलीलें दी थी, उन सभी का अध्ययन किया। उसके अनुसार आयकर का वितरण निम्न बातों पर आधारित होना चाहिये —

(अ) जनसंख्या द्वारा प्रस्तुत की गई आवश्यकताएँ।

(ब) प्रत्येक राज्य से एकत्रित की गई आयकर की राशि।

आयोग का प्रस्ताव था कि आयकर की आय का जो भाग राज्यों में बाटना था उसका ८०% भाग जनसंख्या के आधार पर बाँटा जाय और २०% भाग एकत्रित किए गये आयकर की राशि के अनुपात में बाँटा जाय। आयोग के अनुसार विभिन्न राज्यों में आयकर का बटवारा निम्न प्रकार होना चाहिये —

राज्य	राज्यों की आय कर में से प्राप्त होने वाला प्रतिशत	राज्य	राज्यों की आयकर में से प्राप्त होने वाला प्रतिशत
बम्बई	१७.५०	राजस्थान	३.५०
उत्तर प्रदेश	१५.७५	पंजाब	३.२५
मद्रास	१५.२५	द्राघनकोर-कोचीन	२.५०
पश्चिमी बंगाल	११.२५	आसाम	२.२५
बिहार	६.७५	मैसूर	२.२५
मध्य प्रदेश	५.२५	मध्य भारत	१.७५
हैदराबाद	४.५०	सौराष्ट्र	१.००
उड़ीसा	३.५०	पटियाला तथा पूर्वी पंजाब रियासती यन्त्रियन	०.७५



सघ के उत्पादन करो का वितरण—यद्यपि आयोग को सघ उत्पादन करो के वितरण में दिए अपने प्रस्ताव नहीं देने थे परन्तु उसने राज्यों को आर्थिक सहायता प्रदान करने के लिये जो योजना प्रस्तुत की थी उसमें उसने उत्पादन करो के वितरण के लिये भी अपने प्रस्ताव दिये। आयोग ने तीन उत्पादन करो—तम्बाकू, दिमासलाई, और वनस्पति—को राज्यों में बांटने के लिये उपयुक्त समझा, क्योंकि यह वस्तुयें सामान्य उपयोग की हैं और इनसे आय भी बहुत प्राप्ति होती है। आयोग की गिफारिश थी कि इन उत्पादन करो की जूट प्राप्ति (Net Proceeds) का ४० प्रतिशत भाग राज्या में जनसंख्या के अनुपात में बांटा जाय। आयोग का यह भी प्रस्ताव था कि विभिन्न राज्यों में इन वस्तुओं के उपयोग सम्बन्धी धानड़े जमा किये जायें ताकि दूसरा वित्त आयोग उपयोग के आधार पर उत्पादन करो का वितरण कर सके। आयोग के अनुसार उत्पादन करो में राज्यों का भाग इस प्रकार होना चाहिए—

राज्य	राज्या की प्राप्ति होने वाले उत्पादन करो के भाग का प्रतिशत	राज्य	राज्यों का प्राप्ति होने वाले उत्पादन करो के भाग का प्रतिशत
उत्तर प्रदेश	१८.२३	उड़ीसा	४.२२
मद्रास	१६.४४	पंजाब	३.६६
बिहार	११.६०	झारखण्ड-नौचौन	२.६८
बम्बई	१०.३७	मैसूर	२.६२
पश्चिमी बंगाल	७.१६	आसाम	२.६१
मध्य प्रदेश	६.१३	मध्य भारत	२.२६
हैदराबाद	५.२६	सीराट्ट	१.१६
राजस्थान	४.४१	पटियाला तथा पूर्वी पंजाब	
		रियासती यूनियन	१.००

जूट निर्यात कर के स्थान पर आर्थिक सहायता (Grants-in-aid in lieu of Jute export duty)—मार्च १९५० के संविधान में जूट उगाने वाले राज्यों को जूट निर्यात कर के वितरण के सम्बन्ध में कोई भी व्यवस्था नहीं की गई है। परन्तु इसके स्थान पर आर्थिक सहायता देने का प्रवन्ध किया गया है। आयोग ने निम्न चार प्रान्तों को आर्थिक सहायता देने की विफारिश इस प्रकार की है—

पश्चिमी बंगाल	१५० लाख रुपए	बिहार	७५ लाख रुपए
उड़ीसा	७५ लाख रुपए	आसाम	७५ लाख रुपए

आर्थिक सहायता (Grants in aid)—आयोग ने केन्द्र द्वारा राज्यों को आर्थिक सहायता दिए जाने के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण सुझाव दिए हैं। इनसे आर्थिक

सहायता देने के विभिन्न कारणों का विश्लेषण किया और उन सिद्धान्तों की विवेचना की है जिनके आधार पर ऐसी सहायता दी जाए। आयोग के अनुसार शर्तें सहित और शर्तें रहित दोनों ही प्रकार की आर्थिक सहायता दी जा सकती हैं। शर्तें रहित सहायता का मुख्य उद्देश्य राज्य सरकारों की आय में वृद्धि करना होना चाहिए और राज्यों को पूर्ण स्वतन्त्रता होनी चाहिए कि वे इस सहायता को जिस प्रकार चाहे उपयोग में लायें। शर्तें सहित सहायता केवल विशेष प्रकार की सेवाओं के विस्तार को प्रोत्साहन देने के लिए ही दी जायें।

आयोग ने विभिन्न राज्यों को आर्थिक सहायता किस सीमा तक दी जाये। इसके लिए कुछ आधार बताए हैं। इनमें से मुख्य आधार निम्न प्रकार हैं—

(अ) राज्य किस सीमा तक अपनी सहायता स्वयं करने का प्रयत्न करते हैं। यह बड़ा ही उपयुक्त आधार है, क्योंकि यदि राज्य सरकारों को यह विश्वास दिला दिया जायगा कि केन्द्र उनके बजट के घाटों को पूरा करने के लिये प्रत्येक वर्ष इसी प्रकार की सहायता देता रहेगा तो यह निश्चित ही है कि राज्य सरकारों की फिजूल खर्ची तथा अप्रगल्भीता बढ़ जायगी।

(ब) प्रारम्भिक सामाजिक सेवाओं के स्तरों को समान करने के लिये। आयोग ने कुछ सामाजिक सेवाओं के विस्तार के लिये और सभी राज्यों में समान स्तर प्राप्त करने के लिये विशेष आर्थिक सहायता देने का सुझाव दिया है। इस प्रकार की सामाजिक सेवाओं में प्रारम्भिक शिक्षा का एक उपयुक्त उदाहरण है।

(स) सम्पूर्ण देश से सम्बन्धित विशेष जिम्मेदारियाँ। ऐसी समस्याएँ, यद्यपि पूरे देश से ही सम्बन्धित क्यों न हों, कुछ विशेष राज्यों के अपने क्षेत्रों में ही उत्पन्न हो सकती हैं—उदाहरणार्थ देश के विभाजन से उत्पन्न होने वाली समस्याएँ। ऐसी विशेष समस्याओं के लिये विशेष आर्थिक सहायता प्रदान की जाय।

(द) प्रारम्भिक महत्त्व की उपयोगी सेवाओं की व्यवस्था के लिये भी कम उन्नत राज्यों को राष्ट्रीय हित में आर्थिक सहायता दी जा सकती है।

आयोग का यह भी सुझाव था कि एक ऐसी रास्ता स्थापित की जाय जो राज्यों की ग्रहण्य व्यवस्था का निरन्तर अध्ययन करे ताकि यदि भविष्य में वित्त आयोग नियुक्त किये जायें तो उन्हें अपनी जाँच के आरम्भ में ही आवश्यक आँकड़े प्राप्त हो जायें।

**विज्ञापन आयोग की रिपोर्ट पर एक नृति—**वित्त आयोग की स्मृति, विचारित्वे, भारत सरकार ने स्वीकार कर ली थी। यह भी स्वाभाविक है कि वित्त आयोग द्वारा प्रस्तुत की गई आय के वितरण की योजना से सभी राज्य सतुष्ट नहीं हो सकते थे। फिर भी अधिकांश राज्यों ने अपनी सतुष्टि प्रकट की और सामान्य रूप से आयोग की सिफारिशों का हाविक स्वागत हुआ। आयोग का मुख्य उद्देश्य राज्यों की आय के स्रोतों में वृद्धि करना था जो कि अपने बड़े ही सुन्दर ढंग से किया। जिन उत्पादन करो की आय को वाँटने के लिये आयोग ने धुना था वे भी अनुचित न थे। जनसंख्या के आधार पर आयकर का बटवारा भी सरल और उपयुक्त था।

आयोग की सिफारिशों में सबसे उत्तम बात यह थी कि उसने राज्यों और केन्द्र दोनों को ध्यान में रखकर अपना मुझाव दिया था। परन्तु न्याय की दृष्टि से इतना कहना ही पड़गा कि आयोग ने राज्यों को प्राप्त होने वाली वित्तीय सहायता में जो बढ़ि की थी उसका बुरा प्रभाव यह भी हो सकता है कि राज्य अपने आय के साधनों को बढ़ाने के लिए स्वयं कोई प्रयत्न करने के लिये उद्योग हो जायें और अपने खर्चों को कम करने का प्रयत्न ही नहीं करे। वास्तव में बहुत से राज्य केन्द्रीय सहायता पर ही निर्भर करते नये आय हैं और उन्होंने अपने साधनों को बढ़ाने का कोई प्रयत्न ही नहीं किया। कभी कभी अधिक उदारता भी स्थिति को बिगाड़ देती है। इसलिए ऐसा हो सकता है कि राज्यों के लिए भी यह उदारता हानिकारक सिद्ध हो। फिर भी यह सम्भावना तो हर एक योजना में ही रहती, जब तक कि केन्द्रीय सरकार को राज्य सरकारों की नीतियों में बतपूर्वक हस्तक्षेप करने का अधिकार न हो।

## दूसरा वित्त आयोग

(Second Finance Commission)—

मई सन १९५६ में श्री के० सत्यानन की अध्यक्षता में दूसरा वित्त आयोग नियुक्त किया गया। इस आयोग का कार्यक्षेत्र पहले आयोग की अपेक्षा अधिक विस्तृत था। इसने सघ और राज्य सरकारों के बीच वितरण होने वाले करो के बटवारे में हर राज्य को मिलने वाला भाग और केन्द्र से राज्यों को प्राप्त होने वाली वार्षिक सहायता की निर्धारित करने वाले सिद्धांतों के सम्बन्ध में अपने सुझाव देने के अतिरिक्त निम्न बातों पर भी अपने सुझाव दिये हैं —

१ सामान्य बिहार उद्दीप्ता और पश्चिमी बंगाल को जूट निर्यात कर के भाग के बढ़ने में वार्षिक सहायता की राशि।

२ राज्यों को दूसरी पंचवर्षीय योजना सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये वार्षिक सहायता।

३ गैर कृषिक सम्पत्ति पर लगे हुए मूल्य कर से प्राप्त वास्तविक आय (Net Proceeds) को राज्यों में बांटने के लिये सिद्धांतों की रचना।

४ भारत सरकार द्वारा राज्यों को सन १९४७ और सन् १९५६ के बीच के ऋणों की मूल की दरों और भुगतान की शर्तों में संशोधन (यदि आवश्यकता हो तो)।

५ राज्य सरकारों द्वारा बिक्री कर हटाये जाने पर भारत सरकार ने कपड़े, चीनी और तम्बाकू पर जो अतिरिक्त उत्पादन कर लागू किया था उसकी आय के बटवारे के लिये उचित सिद्धांत का निर्माण करना।

६ रेल किरायों पर लगे हुए कर की वास्तविक आय के बटवारे के लिए सिद्धांत बनाना।

आयोग ने अपनी अन्तिम रिपोर्ट सितम्बर सन् १९५७ में प्रस्तुत की थी।

आयोग ने मुख्य रूप से इन बात की ओर ध्यान दिया कि राज्यों के पास आय के इतने साधन हो जायें कि वह अपने सामान्य खर्चों को पूरा कर ले और अपनी दूसरी पंचवर्षीय योजना सम्बन्धी आवश्यकताओं की भी पूर्ति कर सकें। आयोग ने राज्या की आधारभूत आवश्यकताओं और विकास सम्बन्धी आवश्यकताओं को साथ-साथ ध्यान में रख कर अपने सुझाव दिये थे, क्योंकि उनका विचार था कि पंचवर्षीय योजना के, साथ ही राज्यों के बजटों या एक मुख्य अंग बन जाने के, कारण राज्यों की आधारभूत आवश्यकताओं की ओर अलग ध्यान नहीं दिया जा सकता। आयोग के मुख्य सुझाव निम्न प्रकार थे —

(१) आयकर का वितरण —आयोग का सुझाव था कि आयकर की आय में से ६०% भाग राज्यों में बांटा जाय। यह ध्याग रहे, कि प्रथम वित्त आयोग के अनुसार यह प्रतिशत ५१ था। दूसरे आयोग में ५०% की वृद्धि केवल इसीलिए की कि राज्य मनुजुट हो जायें। आयकर के वितरण के सम्बन्ध में वित्त आयोग ने जनसंख्या को ही मुख्य आधार माना। पश्चिमी बंगाल और बम्बई का जो यह प्रस्ताव था कि आयकर का वितरण प्रत्येक राज्य से एकत्रित की गई राशि के अनुपात में होना चाहिये इस सुझाव पर वित्त आयोग ने अपने विचार प्रकट करते हुये कहा कि देश का आर्थिक एकीकरण हो जाने के कारण अब अन्तर-क्षेत्रीय व्यापार पर कोई भी प्रतिबन्ध नहीं है, इसलिये व्यापारिक आया पर लगे हुये कर से जो आय प्राप्त होती है वह सारे ही देश से प्राप्त होने वाली आय समझी जानी चाहिये चाहे वह किसी भी राज्य से एकत्रित क्यों न की गई हो। इसके प्रतिरिक्त विक्री कर, मोटर गाड़िया पर लगे हुए कर, मनोरंजन कर, बिजली कर इत्यादि की आय ने अब औद्योगिक वृद्धिकोण में उन्नत राज्यों की वित्त स्थिति को पहले की अपेक्षा अधिक बलपूर्वक बना दिया है। इसलिए अब राज्यों से एकत्रित की गई राशि के आधार पर आयकर के वितरण का प्रश्न ही नहीं उठता। फिर भी इस विचार से कि सार एक घम न टूट जायें आयोग ने यह सुझाव दिया कि, राज्या को आयकर का १०% भाग तो एकत्रित की गई धनराशि पर बांटा जाय और ६०% भाग जनसंख्या के आधार पर बांटा जाय। राज्यों को आयकर का हिस्सा निम्न प्रकार दिया जायें —

राज्य	प्रतिशत	राज्य	प्रतिशत
आन्ध्र प्रदेश	८१२	मैसूर	५१४
आसाम	२४४	उड़ीसा	३७३
बिहार	६६४	पंजाब	४२४
बम्बई	१५६७	राजस्थान	४०६
केरल	३६४	उत्तर प्रदेश	१६३६
मध्य प्रदेश	६७२	पश्चिमी बंगाल	१००८
मद्रास	८४०	जम्मू तथा काश्मीर	१११

(२) सघ उत्पादन करा का वितरण —घायाग का यह विचार था कि भविष्य में आयकर की आय में कोई विशेष वृद्धि हान की आशा नहीं थी। इसलिए राज्या का सघ उत्पादन करा में स अधिक भाग मिलना चाहिये। गत वर्षों में उत्पादन करा के क्षेत्र और उनकी आय में बहुत अधिक वृद्धि हुई है। उत्पादन करा की आय पिछले ५ वर्षों की तुलना में ३ गुना अधिक हो गई है। सन १९५२-५३ में ज्ञात आय ८३.०३ करोड़ रुपया था वह सन् १९५३-५४ में २५६.५७ करोड़ रुपए हो गई।

आयोग के अनुसार सभी उत्पादन करा की आय का वितरण करना तो अभी सम्भव न था, परन्तु इनकी मात्रा में पहल की अपेक्षा वृद्धि अवश्य होगी चाहिए। इसलिए उसने सुझाव दिया कि दिशामनाइ, तम्बाकू और वनस्पति के उत्पादन करा के अतिरिक्त चानी चाय बट्टा, वानज और वनस्पति के आवश्यक तेल (Vegetable non-essential Oils) के उत्पादन करा की आय का भाग भी राज्या को दिया जाय। आयोग के अनुसार यह भाग २५% होगा चाहिए। यहाँ यह बता देना आवश्यक है कि प्रथम वित्त आयोग ने यह भाग ४०% विधायित किया था, परन्तु १५% की ओर घटी हुई है उसको उत्पादन करा की सहाय में वृद्धि करके पूरा कर दिया गया है। उत्पादन करा के वितरण के लिए प्रथम वित्त आयोग ने जनसंख्या को आधार मानते हुए यह प्रस्ताव दिया था कि भविष्य में जनसंख्या के स्थान पर उपभाग को आधार बनाया अधिक उपयुक्त रहेगा। दूसरे वित्त आयोग का यह विचार था कि उपभाग सम्बन्धी सही आँकड़े मिलना एक तो कठिन है दूसरे जनसंख्या ही अधिक उपयुक्त आधार है क्योंकि उपभोग के आधार पर वितरण करने में नारायट्ट राज्या (Urbanised States) का अधिक लाभ प्राप्त होगा। अतः आयोग के अनुसार उत्पादन करा का बटवारा राज्या में निम्न प्रकार किया जाय<sup>२</sup> —

राज्य	प्रतिशत	राज्य	प्रतिशत
आंध्र प्रदेश	६.३८	मैसूर	६.५२
आन्ध्र प्रदेश	३.४६	उड़ीसा	४.४६
बिहार	१०.५३	पंजाब	४.५६
बम्बई	१२.१७	राजस्थान	४.७१
कर्नाट	३.८३	उत्तर प्रदेश	१५.६४
मध्य प्रदेश	७.४६	पश्चिमी बंगाल	७.५६
मद्रास	७.५६	जम्मू तथा काश्मीर	१.७५

(३) जूट निर्यात कर के बदले में आर्थिक सहायता—भारत के सचिवान के अनुसार जूट उगान वाले प्रान्तों की जूट निर्यात कर का जो भाग सन १९३५ से प्राप्त हो रहा था वह बन्द कर दिया गया और उसके स्थान पर राज्या की आय में

होने वाली कमी को पूरा करने के लिये सन् १९६० तक आर्थिक सहायता देने की व्यवस्था की गई है। आयोग के अनुसार आर्थिक सहायता की राशि प्रत्येक राज्य के लिए निम्न प्रकार थी —

आसाम	७५ लाख रुपए	उड़ीसा	१५ लाख रुपए
बिहार	७२.३१ " "	पश्चिमी बंगाल	१५२.६६ " "

(४) राज्यों की आर्थिक सहायता—राज्यों की विकास सम्बन्धी आवश्यकताओं को ध्यान में रख कर आयोग ने यह सिफारिश की कि राज्यों को पहले की अपेक्षा अधिक आर्थिक सहायता प्रदान की जाय। साथ ही साथ उमन यह भी स्पष्ट कर दिया कि यह राशि केवल दूसरी पंचवर्षीय योजना के कारण बढ़ाई गई थी और इससे यह नहीं समझ लेना चाहिए कि ये राज्यों की स्थायी आवश्यकताएँ थी। प्रत्येक राज्य की आवश्यकताओं को ध्यान में रख कर आयोग ने निम्न आर्थिक सहायताओं की सिफारिश की —

राज्य	१९५७-५८	१९५८-५९	१९५९-६०	१९६०-६१	१९६१-६२	कुल योग
आंध्र प्रदेश	४००	४००	४००	४००	४००	२०००
आसाम	३७५	३७५	३७५	४५०	४५०	२०२५
बिहार	३५०	३५०	३५०	४२५	४२५	१६००
केरल	१७५	१७५	१७५	१७५	१७५	८७५
मध्य प्रदेश	३००	३००	३००	३००	३००	१५००
मैसूर	६००	६००	६००	६००	६००	३०००
उड़ीसा	३२५	३२५	३२५	३५०	३५०	१६७५
पंजाब	२२५	२२५	२२५	२२५	२२५	११२५
राजस्थान	२५०	२५०	२५०	२५०	२५०	१२५०
पश्चिमी- बंगाल	३२५	३२५	३२५	४७५	४७५	१९०५
जम्मू तथा काश्मीर	३००	३००	३००	३००	३००	१५००
कुल योग	३६२५	३६२५	३६१५	३६५०	३६५०	१८७७५

बम्बई, मद्रास और उत्तर प्रदेश को आयोग ने आर्थिक सहायता देने की सिफारिश नहीं की थी। क्योंकि उसका विचार था कि इन राज्यों के पास अपने सचों को पूरा करने के लिए काफी आय थी। आसाम, बिहार, उड़ीसा और पश्चिमी बंगाल को प्राप्त होने वाली आर्थिक सहायता में तीन वर्षों बाद वृद्धि होनी थी, क्योंकि सन् १९५९-६० के बाद उनको जूट निर्यात कर का भाग मिलना बन्द हो

वित्तीय सम्बन्धा के सम्बन्ध में बहुत सी जटिलतायें उत्पन्न हो गई थी ! अतः आयोग का विचार था कि यदि इन सब ऋणों को एक साथ मिला दिया जाय और सूद की दरों और भुगतान की शर्तों का उचित नियन्त्रण हो जाय तो अनेक कठिनाइयां से छुट्टी मिल जायेगी । १५ अगस्त १९४७ और ३१ मार्च सन् १९५६ के बीच में केन्द्र ने जो ऋण राज्यों को दिये थे उनके सम्बन्ध में आयोग ने निम्न सुझाव दिये थे —

(अ) राज्यों को जो ऋण शरणाधिकारियों को देने के लिये दिये गये थे उनमें से राज्य केवल उन्हीं ऋणों को लौटावें और उतना ही सूद देंगे जोकि उन्हें शरणाधिकारियों से वापिस मिलेंगे अर्थात् शरणाधिकारियों ने जिन ऋणों का भुगतान नहीं किया है राज्यों को उन ऋणों का भुगतान केन्द्रीय सरकार को नहीं करना होगा । यह सुझाव १ अप्रैल सन् १९५७ में लागू होगा ।

(ब) जो सूद रहित ऋण राज्यों को शिक्षालया की इमारतों बनवाने, कृषि उद्योग तथा कुटीर उद्योगों, इत्यादि के लिये दिये गये थे उनकी सूद की दर या भुगतान की शर्तों में किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं होना चाहिए ।

(स) दोष ऋणों को दो भागों में विभाजित कर दिया था—(१) ऐसे ऋण जो १ अप्रैल सन् १९७७ को या उसके बाद भुगतान किये जाने योग्य हो जायेंगे, अर्थात् दीघकालीन ऋण । (२) वे ऋण जो ३१ मार्च सन् १९७७ को या उससे पहले भुगतान करन योग्य हों अर्थात् मध्य-कालीन ऋण । आयोग का सुझाव था कि सब दीघकालीन ऋण जिनकी सूद की दर ३% या अधिक है एक अकेले ऋण में परिवर्तित हो जाने चाहिये, जिन पर सूद की दर ३% ही रहेगी और जिसका भुगतान ३१ मार्च सन् १९८७ को हो जाना चाहिये । जिन दीघ कालीन ऋणों की सूद की दर ३% थी उनको भी मिलाकर एक ऋण कर दिया जाय और सूद की दर २.३% कर दी जाये, और उनका भुगतान भी ३१ मार्च सन् १९८७ को हो जाना चाहिए । इसी प्रकार सारे मध्यकालीन ऋणों को जिनकी सूद की दर ३% या ३% से अधिक है उनको तीन प्रतिशत की सूद की दर वाले केवल एक ही ऋण में मिला दिया जावे जिसका भुगतान ३१ मार्च सन् १९७२ में होना चाहिये और ३ प्रतिशत से कम सूद की दर वाले सारे ऋण मिलाकर केवल एक ही २.३ प्रतिशत की सूद के ऋण में मिला दिये जायें जिनका भुगतान भी ३१ मार्च सन् १९७२ को हो जाना चाहिये । आयोग ने यह भी निफारित की कि भावी ऋणों के लिए भी यही योजना अपनाई जाय । आयोग का सुझाव था कि राज्यों को नियमित रूप में ऋण नहीं दिये जायें और उनको आवश्यकता के समय कुछ घन नैमि ही सहायता के रूप में दे दिया जाये । प्रत्येक वर्ष के अन्त में इन सब घन राशियां को मिलाकर २ ऋणों में बांट दिया जाय—दीघकालीन व मध्यकालीन और उन पर वही सूद की दर ली जाय जो ऊपर बताई जा चुकी है ।

(७) अतिरिक्त उत्पादन करों का बटवारा—केन्द्रीय सरकार ने राज्य सरकारों के परामर्श से यह निश्चय किया था कि यदि राज्य सरकारें विक्री कर हटा

दें तो केन्द्रीय सरकार मिल के बने हुए कपड़ा, चीनी और तम्बाकू पर अतिरिक्त उत्पादन कर लगा देगी और उनसे प्राप्त वास्तविक आय को राज्यां में बांट देगी। वित्तीय आयोग को इन अतिरिक्त उत्पादन करा के वितरण के लिए अपने सुझाव देन थे। आयोग ने इस सम्बन्ध में दो प्रकार के सुझाव दिए हैं अर्थात् तीन। वस्तुओं की आय को अलग अलग बांटने के सम्बन्ध में और एक साथ बांटने के सम्बन्ध में। जम्मू और काश्मीर राज्य में इन वस्तुओं पर कोई बिक्री कर लागू नहीं किया गया था फिर भी यहाँ की जनता को अतिरिक्त उत्पादन कर का भार सहन करना पड़ता। इसलिए आयोग का सुझाव था कि इस राज्य को भी इसमें से भाग मिलना चाहिए और उसका भाग १३% निश्चित किया। इसके अतिरिक्त मध्य क्षेत्रों (Union Territories) को प्राप्त हान वाला भाग मध्य सरकार अपने पास रखेगी। आयोग ने पहले तो प्रत्येक राज्य को बिना कर से प्राप्त होने वाली आय को मालूम किया और उसके बाद प्रत्येक राज्य का भाग निश्चित किया।

विभिन्न राज्यों को इन वस्तुओं पर बिक्रीकर से प्राप्त होने वाली वसुलाना प्राय निम्न प्रकार थी —

(लाख रुपयों में)

राज्य	मिल का डाला हुआ कपड़ा	चीनी	तम्बाकू	योग
आंध्र प्रदेश	१२०	४०	७५	२३५
आसाम	४०	१५	३०	८५
बिहार	८०	३०	२०	१३०
बम्बई	६००	२४५	११५	९६०
केरल	३८	२०	३७	९५
मध्य प्रदेश	८३	४०	३२	१५५
मद्रास	१६८	६०	५७	२८५
मैसूर	४८	२५	२७	१००
उड़ीसा	५०	२०	१५	८५
पंजाब	९५	५०	३०	१७५
राजस्थान	५०	२५	१५	९०
उत्तर प्रदेश	४००	११२	६३	५७५
पश्चिमी बंगाल	२०४	३६	४०	२८०
योग	१९७६	७१८	५५६	३२५०



यदि कुछ शेष बचे तो उसका बटवारा निम्न प्रतिशतो के अनुसार किया जाय — (प्रतिशत)

राज्य	सारी वस्तुओं को एक साथ मिला कर	हर एक वस्तु को अलग अलग लेकर		
		मील का बना हुआ कगडा	चीनी	लम्बाई
आंध्र प्रदेश	७८१	७३८	६६१	१०४७
आसाम	२७३	२७२	२५५	२८८
बिहार	१००४	११११	८२०	८६०
बम्बई	१७५२	१६४६	२०१७	१७४१
केरल	३१५	३१०	३०३	३४३
मध्य प्रदेश	७१६	६६७	७६७	७१०
मद्रास	७७४	७२६	७४३	६५३
मैसूर	५१३	४६८	५१३	५५८
उड़ीसा	३००	३३२	२८७	३२१
पंजाब	५७१	५५६	७२१	४३६
राजस्थान	४३२	४३६	४८१	३५६
उत्तर प्रदेश	१७१८	१८११	१५२१	१६१३
पश्चिमी बंगाल	८३१	८५१	८६५	७३१

(८) रेल किराये पर लगे हुए कर का बितरण—रेल यात्रियों के किराये पर सन् १९५७ में कर लगाया गया था। यह कर मध्य सरकार द्वारा लगाया गया है और वही उस एकत्रित करनी है परन्तु इसकी सम्पूर्ण आय राज्यों में विभाजित कर दी जाती है। आयोग का विचार था कि इस कर की आय का बटवारा प्रत्येक राज्य में स्थित रेलों पर व्यक्तियों द्वारा की गई वास्तविक यात्रा के आधार पर होना चाहिये। इसकी उत्तम विधि यह होगी कि प्रत्येक राज्य में रेल भागों की लम्बाई के अनुसार प्रत्येक टिकट से प्राप्त किये गये कर को बांट दिया जाय। परन्तु क्योंकि यह व्यावहारिक नहीं था इसलिये आयोग ने एक दूसरी विधि विनियमित की। छोटी और घटी लाइनों की अलग अलग लेकर प्रत्येक राज्य में स्थित रेल भागों की लम्बाई के अनुसार प्रत्येक क्षेत्रीय रेल (Zonal Railway) की आय को भी बांट दिया जाय तो प्रत्येक व्यक्ति द्वारा की गई यात्रा से प्राप्त आय को मालूम किया जा सकता है और कर की आय को भी, इस प्रकार, प्रत्येक राज्य की मालूम की गई कुल आय के अनुपात में बाँटा जा सकता है। आयोग ने विच्छेद ३ वर्षों की आय को मालूम करने, ऊपर बताये हुए आधार पर प्रत्येक राज्य का भाग निर्दिष्ट

किया। इन भागों का निम्नलिखित करने में लगे हुए आय का ३% छप धेरो के तहत विभाजित किया गया था। गजस्थ को इन कर में प्राप्त होने वाले भाग का प्रतिशत निम्न प्रकार है —

राज्य	प्रतिशत	राज्य	प्रतिशत
बांध	८८६	मैथिल	४४१
बामनाम	१७१	उड़ीसा	१७८
बिहार	६३६	गुजरात	८११
बम्बई	१६२८	गजस्थान	६७७
कन्नड़	१८१	उत्तर प्रदेश	१८७६
मध्य प्रदेश	८२१	पश्चिमी बंगाल	६३१
मद्रास	६४६		

स्वातंत्र्य राज्य विस्तार व्यवस्था में सरकार, वाइसराय आदि जैसी प्राधिकार प्राप्तियों बहुत ही महत्वपूर्ण स्थिति पर होती हैं। इसीलिए आचार्य का विचार था कि राज्यों की इन प्राप्ति या संपत्ति के तहत नियमित रूप में कुछ कार्य करने शुरू किए जायें। आचार्य ने इन प्रथा का भी विचार किया कि विकास योजना के अंतर्गत अन्य कार्यकारी का पूरा काम के तहत जितना धन का आवश्यकता है उसे धन में यदि राज्य भी हिस्सा बंटता तो केंद्रीय सरकार सहमत होती। क्योंकि राज्यों में इनकी सामर्थ्य नहीं थी कि वह योजना में बाहर के कार्यकारी का पूरा कर सकें इन नियमों यदि वे ऐसा करती तो उनका काम अधिक होता। आचार्य का यह भी मत था कि विभिन्न राज्यों में हिस्सा बंटता करने की विधि का समान हो जाना चाहिये। आचार्य का समय समय पर उचित और पर्याप्त और न मिलने में बड़ी कठिनाईयाँ अनुभव हुई। इसीलिए उनमें सभी सम्बन्धित सम्पादकों में यह विचारों की निष्कर्षित और ठीक की जायें करण की लक्ष्य में अधिक ध्यान दे और पित्त मतभेदों को यह भ्रम था कि वह आरम्भ में प्रारम्भ करने तथा अन्य अनुमानों बाधों के तहत उचित व्यवस्था करे स्वारि भावी विस्तार योजना का उन अर्थिका की बहुत आवश्यकता होगी। आचार्य के मतों के अनुसार एन एच में वर्ष १९०० केन्द्र स्थापना का बंटवारा राज्यों में किया जायगा जहाँ पहले विस्तार आयोग के अनुसार मत भेज केवल ६३ करोड़ रुपये थी। निम्न तालिका में उन राशियों का दिया गया है जिनका प्राप्त करने की योजना प्रत्येक राज्य कर सकता है। इन तालिका में कर का भाग केवल अनुमानित है और इसमें समय समय पर परिवर्तन हो सकते हैं —

(करोड़ रुपये में)

राज्य	करो के भाग	आर्थिक सहायता	जुट निर्यात करो के बदले में अधिक सहायता	योग
आंध्र प्रदेश	८५०	४००	—	१२५०
आसाम	२७५	४०५	०.४५	७२५
बिहार	१०००	३८०	०.४३	१४२३
बम्बई	१४७५	—	—	१४७५
केरल	३७५	१७५	—	५५०
मध्य प्रदेश	७००	३००	—	१०००
मद्रास	८२५	—	—	८२५
समूर	५५०	६००	—	११५०
उड़ीसा	६००	३३५	०.०६	७४५
पंजाब	४८५	२२५	—	६५०
राजस्थान	४८५	२५०	—	६७५
उत्तर प्रदेश	१६८५	—	—	१६२५
पश्चिमी बंगाल	६५०	३८५	०.६१	१४२६
जम्मू और कश्मीर	१०५	३००	—	४२५
योग	१००००	३७१५	१.८८	१३६४३

इसके अतिरिक्त राज्या को अतिरिक्त उत्पादन करा और रेल किराये पर लगे हुए कर की माय में से लगभग १५ करोड़ रुपये प्रतिवर्ष और प्राप्त होगा ।

ब्रुसरे वित्त आयोग की रिपोर्टें पर एक दृष्टि—दूसरे वित्त आयोग की सभी सिफारिशों सरपार में स्वीकार कर ली । केवल उस सिफारिश को ही अस्वीकार किया है जो कि केन्द्र से राज्या को दिए गए ऋणा के भुगतान के सम्बन्ध में थी । आयोग ने राज्या की आवश्यकताओं पर बड़ी उदारता से विचार किया है । यद्यपि बम्बई और पश्चिमी बंगाल अब भी मनुष्ट नहीं है फिर भी अन्य राज्या ने इसका हार्दिक स्वागत किया । इसके अतिरिक्त आयोग ने आर्थिक सहायताओं सम्बन्धी बातों को अधिक उदार बना कर केन्द्र और राज्यों के बीच में निरंतर उत्पन्न होने वाले मतभेदों को कम कर दिया । आयोग ने जनसंख्या को कर वितरण का आधार मान कर समस्या को बहुत ही सरल बना दिया है । बम्बई और पश्चिमी बंगाल ने आयोग के सुझावों की निंदा की है और उन्होंने अपनी पुरानी दलीलों को ही दुहराया है । परन्तु यहाँ पर इतना कह देना ही उचित होगा कि कोई भी योजना सभी

व्यक्तिगत को प्रसन्न नहीं कर सकती और कोई न कोई व्यक्ति ऐसा अवश्य होगा जिसको उसके विरुद्ध आपत्ति होगी।

कुछ लोग का कहना था कि आयोग ने राज्या के पास जो केन्द्रीय ऋण थे उनका एकीकरण करके ठीक नहीं किया। ऋणों की सूद की दर, अवधि, भुगतान की शर्तें आदि सभी भिन्न भिन्न होती हैं और हर ऋण एक निश्चित उद्देश्य से लिया जाता है। आलोचकों के अनुसार यह भिन्नतायें राजकीय ऋण नीति का मुख्य विद्योपता है और स्वाभाविक गुण है। बहुत अधिक सरलता भी लागूप्रद नहीं होती। इसके अनिश्चित पुरान समझोतों और बायदा को इतनी सरलता से नहीं बदलना चाहिए। इन आलोचनाओं के विरुद्ध और वित्त आयोग के पक्ष में केवल इतना ही कहना उचित होगा कि ऋणों के भुगतान के सम्बन्ध में वित्त आयोग ने जो भी सुझाव दिये ह वह राज्या और केन्द्र की स्थिति को ध्यान में रखकर दिये हैं, जिनमें दोना पक्षों में से किसी को हानि नहीं होगी।

यह ध्यान रहे कि वित्त आयोग ने बड़ी ही अमाधारण परिस्थितियों में अपने काम का पूरा किया है। देश में नियोजन कार्य के भारम्भ हो जाने से राज्यों को जो कुछ भी सहायता दी जाती है उसमें अन्तिम निर्णय नियोजन आयोग (Planning Commission) का होता है और यह आवश्यक नहीं कि वित्त आयोग ने जो सिफारिशें की हैं वे पूरी भी पूरी नियोजन आयोग द्वारा स्वीकार कर ली जायें और उनमें कोई संशोधन न हो। इसके अनिश्चित केवल इस कटु मस्य में (नियोजन आयोग के हस्तक्षेप की बात) क्या वित्त आयोग को अपने काम करने में अटकने उत्पन्न न हुई होगी या वित्त आयोग केसटके काम कर सक्ता होगा? स्पष्ट ही है कि इन प्रश्नों का उत्तर नहीं म होगा। इसके अनिश्चित एक कठिनाई यह भी थी कि राज्या का मध्य सरकार से जो सहायता प्राप्त होती है उसके एक छोटे से ही भाग के वितरण के सम्बन्ध में ही वित्त आयोग की सिफारिशें माँगी गई थी। अतः यह केवल एक प्रकार का दिग्भ्रान्त है और देश को वित्त आयोग की सहायता का पूरा लाभ नहीं मिल पाता। स्वयं वित्त आयोग ने इन कठिनाइयों को अपनी रिपोर्ट में व्यक्त किया है और अपना मत प्रकट करने हुए कहा है कि जब तक वित्त आयोग और नियोजन आयोग को एक ही क्षेत्र में काम करना है तब तक सफलता प्राप्त करने के लिए यह आवश्यक है कि दोनों के शायों में उचित समन्वय स्थापित हो।

## भाग ५

# भारतीय कर प्रणाली और उसके मुख्य अंग

अध्याय १४

भारतीय कर प्रणाली  
(The Indian Tax System)

पिछले अध्याय में हमने भारत में मधीय वित्त व्यवस्था के इतिहास पर एक दृष्टिपात की थी। अब हम भारतीय कर प्रणाली की मुख्य विशेषताओं और मुख्य-मुख्य करों का अध्ययन करेंगे। इसमें पूर्व में हम भारत में केन्द्रीय तथा प्रांतीय सरकारों के मुख्य-मुख्य करों की व्याख्या करेंगे हम भारतीय कर प्रणाली के दोषों तथा कर प्रणाली को सुधारने के लिए समय-समय पर दिये गए प्रस्तावों की विवेचना करेंगे। इस अध्याय की यही विषय सामग्री है।

✓ **भारतीय कर प्रणाली की विशेषताएँ अथवा दोष—**भारत एक अर्ध-विकसित देश है। हमने अपना विकास कार्यक्रम आरम्भ कर दिया है और आज आठ वर्ष हो चुके हैं। पहली योजना में तो आय के साधनों की ओर अधिक ध्यान नहीं दिया जा सकता था। इसके कई कारण हो सकते हैं। प्रथम, पहली योजना में धन राशि बहुत अधिक निश्चित नहीं की गई थी, इसलिए कोई चिन्ता नहीं थी। स्वतन्त्रता के तुरन्त बाद ही साम्यवादी तथा पूँजीवादी दोनों ही श्रेणियाँ भारत को सितुलत केन्द्र बनाना चाहते थे। स्वयं भारत की भी अपनी नीति ऐसी ही है। एशिया का नेता होने के नाते भारत दोनों ही श्रेणियों का मित्र बनकर रहना चाहता है। अतः हर देश उसको नियोजन कार्य में अपना सहयोग देना चाहता था और इसीलिए उसे आशा से भी अधिक विदेशी सहायता प्राप्त हुई। दूसरे भारत के स्वयं अपने साधन भी बहुत थे। उसके पीछेपावने एकत्रित थे ही, इसलिए विदेशी मुद्रा की उसे कोई चिन्ता थी नहीं। युद्ध काल में प्राप्त किये हुए लाभ व्यक्तियों के पास एकत्रित थे और कृषि तथा औद्योगिक क्षेत्रों में मूल्य वृद्धि के कारण लाभ का अंश निरन्तर बढ़ता ही जा रहा था। इसलिए सरकार को देश के भीतर से ही करो, अल्प-

वचता तथा ऋणों द्वारा काफी धन प्राप्त होने की आशा थी। हुमा भी यही, सरकार को ऋण तथा अन्य स्रोतों से आना से भी अधिक धन प्राप्त हुमा। तीसरे, अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में विश्व बैंक तथा मुद्रा कोष की स्थापना और उनकी मदद से प्राप्त कर लेने के बाद भारत को यह आना हो ही गई थी कि विश्व बैंक उस देश के आंतरिक विकास के लिए और अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष में व्यापार गतिन की असमताय दूर करने में सहायता प्राप्त हो ही जायगी। अन्तिम एवं सत्रस अधिन महत्वपूर्ण बात यह है कि भारत को उस समय तक आर्थिक नियोजन की आर्थिक कठिनाइयाँ का स्पष्ट ज्ञान भी नहीं था। नियोजन आयोग न अधिकतर नैदानिक बातों का आधार पर और विभिन्न धारणाओं पर ही अपना कार्यक्रम आधारित किया था। उस समय हर विद्या में एकुति तथा आशावादी दृष्टिकोण था और व्यक्ति नियोजन का कला की भाँसा समझे हुए थे उन्हें मुनाय क बाटा का ज्ञान नहीं था। यही कारण है कि दूसरी योजना में सरकार ने काफी सावधानी बरती है फिर भी योजना अत्यन्त आशावादी है। इसी योजना को सफल बनाने के लिए सरकार को धन चाहिए किन्तु वह आवश्यक मात्रा में प्राप्त नहीं हो पा रहा है। पिछली योजना की अपेक्षा यह योजना अधिक विभाग है। कदाचित् पहली योजना की सफलताओं से फूलकर ही नियोजन आयोग ने इतना आशावादी दृष्टिकोण अपनाया होगा। हम आन्तरिक ऋण प्राप्त नहीं हो पा रहे हैं। अल्प वचता में प्राप्त होने वाली राशि प्रतिवर्ष कम होती जा रही है। करानेपन से भी आशावादी आय प्राप्त नहीं हो रहा है और विदेशी सहायता में पहल हो बगी हो गई है। इसलिए अब केवल अनिर्वाय वचते प्राप्त करनी होगी अर्थात् करानेपन की ही अपनाना होगा। किन्तु करानेपन में वृद्धि करने के लिए कर प्रणाली में उचित मसौदा करने होंगे और आर्थिक विकास के लक्ष्य के अनुकूल कर प्रणाली की बनाना होगा। हमारी बनगान कर प्रणाली का जो दबाव है उसमें विनाय कामों की पूर्ति के लिए आवश्यक धन प्राप्त होने की आशा करना निरर्थक होगा। भारतीय कर प्रणाली में इन समय निम्न दोष हैं—

(१) भारतीय कर प्रणाली बहुत ही छिन्नी बिन्नी है अर्थात् इसका विकास संज्ञानित दृष्टिकोण से नहीं हो पाया है। भारत की जंगी स्थिति है उसमें कर प्रणाली का धाय प्रदान करने वाली भा हानी चाहिए और सामाजिक असमानताओं का दूर करने वाली भी होनी चाहिए। किन्तु हमारी कर प्रणाली में यह दोनों गुण ही अनुपस्थित हैं। वर्तमान प्रणाली का जन्म एवं विस्तार केवल समय समय पर उत्पन्न होने वाली आर्थिक कठिनाइयों को दूर करने के उद्देश्य से किया जाता रहा है विशेष रूप से वजट की संतुलित करने के उद्देश्य से। विभिन्न करों का भार एवं उत्पादन और उपभोग पर पड़ने वाले प्रभावों की ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया गया है। यही कारण है कि विभिन्न करों में तो समझ ही है और न व एक दूसरे के सहायक ही हैं। वास्तव में हमारी कर प्रणाली का सम्बुद्ध तथा विस्तार प्राचीन विचारधारा के अनुसार हुआ है। अब हमारा मुख्य काय यह है कि इसका नवीन विचारधारा के अनुकूल बनाना है।

✓(२) हमारी कर प्रणाली की दूसरी विशेषता यह है कि इससे प्राप्त होने वाली आय देश की वर्तमान आवश्यकताओं को देखते हुए बहुत कम है और विकास के लक्ष्यों के लिये अपर्याप्त है। साथ ही वर्तमान कर बेलोच भी है। यही कारण है कि गत वर्षों में जब हमारा व्यय शिक्षा, स्वास्थ्य, सार्वजनिक निर्माण कार्य आदि सामाजिक सेवाओं तथा विकास कार्यों पर बढ़ता रहा है सरकार अपनी आय में पर्याप्त वृद्धि करने में असमर्थ रही है।

✓(३) भारतीय कर प्रणाली का तीसरा दोष यह है कि, यहाँ पर करारोपण से प्राप्त कुल आय में प्रत्यक्ष करों का भाग अधिक नहीं है, अर्थात् प्रत्यक्ष करों से अधिकांश आय प्राप्त होती है। विकसित देशों में स्थिति बिल्कुल इसके विपरीत है। सन् १९३८-३९ में केन्द्रीय सरकार तथा 'ग्र' राज्यों की आय में प्रत्यक्ष करा में केवल १२% प्राप्त होता था, सन् १९४४-४५ में यह प्रतिशत ४५ हो गया और सन् १९५३-५४ में केन्द्रीय सरकार, राज्य सरकारों और स्थानीय सरकारों की करारोपण से प्राप्त कुल आय में यह प्रतिशत केवल २४ था। इसके विपरीत इंग्लैण्ड में यह प्रतिशत ५५ था, कनाडा में ६१ से अधिक, न्यूजीलैण्ड में ६५, जापान में ७०, समुक्त राज्य अमेरिका में ७८, लका में ४०, पाकिस्तान में २४ और अर्ध-विकसित देशों में २० से भी कम था।<sup>१</sup>

✓(४) हमारी कर प्रणाली का चरित्र प्रतिगामी है। इसमें न्यायशीलता का पूर्ण अभाव है। इसका भार निर्धन और निम्न आय वाले लोगों पर अधिक होता है। यदि हम व्यक्तिगत करों को लें तो ज्ञात होगा कि आय-कर, सम्पत्ति-कर, व्यय-कर, उपहार-कर, मृत्यु-कर और पूँजीकर को छोड़कर शेष जितने भी कर हैं, वे सभी प्रतिगामी हैं। प्रो० के० टी० गाढ़ के शब्दा में, 'धनी वर्गों पर अपेक्षाकृत बहुत कम कर भार है, यद्यपि उनकी कर भार सहन करने की शक्ति बहुत अधिक है जबकि निर्धन व्यक्तियों को कर भार में शेर का भाग सहन करना पड़ता है, यद्यपि उनकी भार सहन करने की शक्ति भेड़ के बच्चे से भी कम है।'

✓(५) नियोजन आयोग के अनुसार हमारी कर प्रणाली का एक दोष यह भी है कि यह केवल बहुत थोड़े से व्यक्तियों को ही प्रभावित करती है, अर्थात् जनसंख्या की दृष्टि से बहुत थोड़े ने ही व्यक्तियों को कर का भुगतान करना पड़ता है। उदाहरणार्थ, प्रत्यक्ष कर देश की कार्यशील शक्ति (working force) के केवल १०% को ही छूते हैं।

✓(६) कुछ लोगों के अनुसार भारत में करों द्वारा प्राप्त आय कुल राष्ट्रीय आय का केवल ७ प्रतिशत है जब कि इंग्लैण्ड में ३५, आस्ट्रेलिया में २२, समुक्त राज्य अमेरिका तथा जापान में २३, कनाडा में १९, लका में २०, मिस्र में १६, न्यूवा में १५५, जिनी में १४४ तथा आजील में १४४ प्रतिशत है। अतः इस से स्पष्ट है कि यहाँ पर जितने कर लगने चाहिये उतने नहीं लगे हुए हैं और कर बढ़ाने की अभी बहुत गुंजायश है।





दिया जायेगा उम समय तक यह विकास सम्बन्धी आर्थिक नियोजन के योग्य नहीं बन पायेगी। इसीलिए अप्रैल सन् १९५२ में श्री जॉन मथाई की अध्यक्षता में कर जांच आयोग नियुक्त किया गया।

कर जांच आयोग की सिफारिशें—कर जांच आयोग, निम्न समस्याओं का निरीक्षण करने के लिये नियुक्त किया गया था—

(घ) भारत में कर प्रणाली का भार। (ब) देश के विकास कार्यक्रमों के लिये आवश्यक वित्त जुटाने तथा आय एवं धन की असमानताओं को कम करने के उद्देश्य से कर प्रणाली का औचित्य। (म) पूँजी निर्माण तथा उत्पादक उपक्रम पर आयकर के प्रभाव, और (द) मुद्रा सकुचन तथा मुद्रा स्फीति को रोकने में करारोपण का उपयोग। आयोग की रिपोर्ट फरवरी सन् १९५५ में प्रकाशित हुई थी जो तीन पुस्तकों में विभाजित की गई थी—प्रथम पुस्तक में भारतीय कर प्रणाली के सम्बन्ध में सामान्य सिफारिशें थीं, दूसरी पुस्तक में केन्द्रीय करारोपण और तीसरी पुस्तक में राज्यों तथा स्थानीय सरकारों की सरकारों के करों से सम्बन्धित सिफारिशें थीं।

आयोग का विचार था कि यद्यपि युद्ध के पहले ही से सरकार की आय में वृद्धि होनी आरम्भ हो गई थी, किन्तु यह वृद्धि केवल मुद्रा स्फीति के कारण थी। यद्यपि करारोपण से प्राप्त कुल आय, राष्ट्रीय आय की ७% ही बली आ रही है, किन्तु यदि लड़ाई से पहले के वर्षों में कर आय और राष्ट्रीय आय सम्बन्धी अंकड़ों को प्राप्त करके अध्ययन किया जाय तो यह स्पष्ट हो जायेगा कि पहले की अपेक्षा इस अनुपात में बहुत कमी हो गई है। किन्तु कठिनाई यह है कि विश्वसनीय अंकड़े उपलब्ध नहीं हैं। इसलिये इस निष्कर्ष की पुष्टि करना कठिन है। यद्यपि आयोग ने राष्ट्रीय आय में करारोपण के अनुपात के सम्बन्ध में यह नहीं बताया कि यह कितना होना चाहिये? किन्तु आयोग ने उन देशों के उदाहरण अवश्य दिए हैं जहाँ पर यह अनुपात बहुत ऊँचा है और ऐसा प्रतीत होता है कि आयोग की इरासे कोई आपत्ति नहीं होगी यदि यह अनुपात ६३% से १०३% हो जाये। यद्यपि भारत की कुल कर आय में प्रत्यक्ष करों का प्रतिशत सन् १९३८-३९ में १२ से १९४४-४५ में ४५ हो गया था, किन्तु सन् १९५३-५४ में फिर घट कर २४ रह गया। उन वर्ष वस्तु करों तथा ऐसे करों से, जिनका भार मुख्यतया घरेलू उपभोग पर पड़ता है, प्राप्त आय कुल कर आय में लगभग ४५% थी। राज्य सरकारों द्वारा बिक्री कर लागू होने तथा केन्द्रीय उत्पादन करों में वृद्धि होने से भारतीय कर ढाँचे में अप्रत्यक्ष करों का प्रमुख स्थान हो गया है।

भूतकाल में भारतीय कर प्रणाली का एक बहुत गम्भीर दोष यह था कि राज्यों की आय बहुत अपर्याप्त और बेरोच थी। किन्तु जब से राज्य सरकारों को केन्द्रीय आय में से एक बड़ा भाग प्राप्त होने लगा है और केन्द्र से काफी अनुदान प्राप्त होने लगे हैं, केन्द्रीय सरकार की आय में उनकी दिलचस्पी बढ़ती जा रही है। इसलिए अब राजकीय वित्त के समुचित अध्ययन की आवश्यकता बहुत बढ़ गई है। यह ध्यान रहे कि इन परिवर्तनों के कारण राज्यों की आय पहले की अपेक्षा अधिक

लोचपूण और पमान हो गई है। किन्तु यह बात स्थानीय सरकारों व विषय में सच नहीं है। स्थानीय वित्त की प्रमुख विशेषता यह है कि उनकी प्रगति बहुत धीमी हो रही है और जबकि नगरपालिकाया तथा नगर कॉर्पोरेशनों की आय के मुख्य स्रोत सम्पत्ति कर सीमा कर और चुगी कर हैं जिना बोर्डों की आय का मुख्य स्रोत भूमि उपकर (cess) है। इसी कारण स्थानीय सस्याओं की आय अपर्याप्त और खेलेच है।

आर्थिक नियोजन के कारण अब भारत के राजकीय व्यय में उत्पादक व्यय का भाग अनुत्पादक व्यय की अपेक्षा अधिक हो गया है। सन १९३८-३९ में मन् १९५३-५४ तक आयोक्त ने बताया कि केन्द्रीय व्यय में सुरक्षा व्यय ५४% से ४८% रह गया था और नागरिक प्रदानन सम्बन्धी व्यय १३% से ६% रह गया था। आज भी यही स्थिति है कि राजकीय व्यय में गैर विकास सम्बन्धी व्ययों पर व्यय का प्रमुख हाथ है और यदि हम केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के कुल व्यय को देखें तो आय सम्बन्धी व्यय (revenue expenditure) में प्रति रुपया गैर विकास व्ययों पर व्यय लगभग ६३ आने सामाजिक सेवाया पर ३ आने २ पाई और आर्थिक विज्ञान पर ३ आने ४ पाई है। किन्तु यदि हम पूंजीगत व्यय की ओर ध्यान दें तो स्थिति सतोपजनक है। राजकीय व्यय का राष्ट्रीय आय में अनुपात इतना कम है कि उनसे यह आशा करना कि आय की असमानताय नुरस्त हो वम हो जायेगी यकार होगी। भारत में सभी सरकारों का व्यय मन् १९५३-५४ में कुल ११७० करोड़ रुपया था जो कुल राष्ट्रीय आय का ११% था और इसमें सामाजिक कल्याण पर कम जान जाने व्यय का महत्व तो बहुत ही कम था।

कर भाग के सम्बन्ध में आयोक्त का विचार था कि यह नहीं कहा जा सकता कि दूसरे महायुद्ध के आरम्भ से अब तक आय का कोई विशेष स्थानान्तरण शहरो से गांवों की या गांवों से शहरों को हुआ है। हाँ इतना अवश्य है कि अपने अपने क्षत्रों में एक वग से दूसरे वग की यह स्थानान्तरण अवश्य हुआ है। इसके अनिश्चित आयोक्त का यह भी विचार था कि (अ) यद्यपि शहरी क्षेत्रों में ग्रामीण क्षेत्रों की अपेक्षा लगभग सभी प्रकार की आयों पर कर भार अधिक है किन्तु मध्यम तथा निम्न वर्ग की आयों पर कर भार में इतना अधिक अन्तर नहीं है। (ब) शहरों में गांवों की अपेक्षा अप्रत्यक्ष कर कुछ अधिक प्रगतिशील है। (ग) गांवों में शहरों की अपेक्षा ऊँचों आयों पर कर लगाने की अभी काफी गुनायस है। (घ) मालगुजारी का भार अब कोई विशेष नहीं है। (ङ) ग्रामीण क्षेत्र में एक बहुत बड़ा भाग ऐसा है जहाँ मुद्रा का प्रयोग होता है जो करारोपण का सीमाओं की सीमा है और इस बात का सूचक है कि इस क्षेत्र में करारोपण में वृद्धि करने का अभी काफी क्षेत्र थाकी है।

भावी करारोपण नीति के सम्बन्ध में आयोक्त ने अपने विचार प्रकट करते हुए बताया कि कर प्रणाली का उपयोग धन और आय की असमानताओं को दूर करने के लिये किया जाय। इसके लिये उन्होंने प्रत्यक्ष करों को अधिक प्रगतिशील

बनाने और वर लागू करने में अधिक कठोरता लाने की सिफारिश की है। उनका सुभाव है कि सम्पूर्ण कर प्रणाली को ही अधिक गहरा तथा विस्तृत बनाने की आवश्यकता है और इस उद्देश्य से उन्होंने विकास युक्त वस्तुओं की एक बहुत बड़ी सख्या पर और अर्ध विकास युक्त वस्तुओं पर अतिरिक्त कर लगाने का प्रस्ताव दिया है और करारोपण के आधार को और अधिक बड़ा बनाने के लिये सामान्य उपभोग की वस्तुओं पर नीची दरों पर कर लागू करने का सुभाव दिया है। आयोग का विचार था कि विकास कार्यों के लिये आवश्यक धन प्राप्त करने के उद्देश्य से सभी प्रकार की आय वाले व्यक्तियों के उपभोग को कम करना आवश्यक है। किन्तु यह सभी ऊँची आय वाले वर्ग के उपभोग में अधिक हो और निम्न आय वाले वर्गों में कम।

आयोग ने अपने निष्कर्ष निकालते हुये बताया कि (अ) उपभोग की वर्तमान असमताओं से अधिको पर बहुत अनैतिक प्रभाव उत्पन्न होता है और अतिरिक्त करारोपण से ऊँची आय वाले व्यक्तियों पर विनियोग निरोधक प्रभाव नहीं पड़ेगा। इसलिये आयोग का विचार था कि व्यक्तिगत आय की एक अधिकतम सीमा निर्दिष्ट कर दी जाये, जो करों का भुगतान करने के बाद वर्तमान प्रति परिवार आय की ३० गुनी से अधिक न हो। किन्तु इसको कार्यान्वित करने में धन में काम लेना होगा। अतिरिक्त आय इन व्यक्तियों से प्राप्त की जा सकती है — (१) आय कर में वृद्धि करके तथा कार्पोरेशन कर में कुछ थोड़ी सी कमी करके और बचतों तथा विनियमों को प्रोत्साहित करने के लिये कुछ अतिरिक्त रियायतें करके, (२) उत्पादन करों में वृद्धि करके, (३) गैर कर आय में एक उचित मूल्य निर्धारण नीति द्वारा वृद्धि करके, (४) मालगुजारी पर एक गामूली का उपकर लगा कर (५) कृषि आयकर की दरों तथा क्षेत्र में वृद्धि करके (६) सम्पत्ति करारोपण के उपयोग को अधिक विस्तृत करके (७) स्थानीय सस्याओं द्वारा सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर कर लगा कर और (८) विप्री कर की दर तथा क्षेत्र में वृद्धि करके।

आय कर के क्षेत्र में आयोग का विचार था कि आय कर और प्रति कर दोनों ही के नीचे खड़ी में करदाताओं की संख्या बहुत अधिक थी इसलिए कर भार में अधिक समानता उत्पन्न करने के लिए खण्डों की संख्या और बड़ा देना चाहिए और खण्डों की दरों तथा राशियों में उचित संशोधन करने चाहिये। आयोग का प्रस्ताव था कि न्यूनतम कर रहित सीमा को ३ हजार रुपये पर निर्दिष्ट करने के अतिरिक्त निम्न आय वाले वर्गों पर प्रत्यक्ष करारोपण के भार में वृद्धि करने का प्रयास नहीं करना चाहिए। इनके अतिरिक्त आयोग ने आयकर की दरों के सम्बन्ध में और भी बहुत से सुझाव दिये थे जिनका वर्णन हम विस्तार में बाद में चल कर एक अलग अध्याय में करेंगे। आयोग ने कर चोरी की महत्वपूर्ण समस्या पर भी अपने विचार प्रकट किये थे और उनके प्रस्ताव थे कि — (१) जनता को यह समझाया जाये कि कर चोरी से ईमानदार करदाता पर पड़ने वाले कर-भार में

वृद्धि हो जाती है। इसलिये उनको कर की चोरी नहीं करना चाहिये (२) विशेष क्षेत्र (Special Circle) सम्बन्धी प्रणाली में इस प्रकार विस्तार किया जाये कि आय कर सम्बन्धी कठिन मुकदमों, जिनको आय कर कमिश्नरों को न करना है, वे चुने हुए अफसरों द्वारा न किये जायें (३) आयकर अफसरों को 'यह शक्ति' होनी चाहिये कि वे कमिश्नरों से आज्ञा प्राप्त करके कर दाताओं के व्यापार सम्बन्धी स्थानों में घुस कर हिसाबों की जांच पड़ताल कर सकें (४) जुमनि की अधिकतम सीमा चोरी की गई राशि की तिगुनी होनी चाहिए। (५) करदाताओं के लिये यह प्रतिवार्य कर दिया जाये कि वे तीन वर्षों बाद अपने आदेशों तथा दायित्वों का एक ब्यौरा आय कर विभाग को भेजना रहे। (६) कर चोरी सम्बन्धी मामलों को तै करने के लिये आय कर आब आयोग नियुक्त कर दिया जाय जिसको कुछ विशेष शक्तियाँ दे दी जाये।

इसी प्रकार आयोग ने केन्द्रीय कर प्रणाली में कई प्रकार से उत्पादन करों में वृद्धि करने की सिफारिशें की थी तथा आयान करों में कमी करने के सुझाव दिये थे।<sup>1</sup>

राज्य करारोपण के क्षेत्र में आयोग ने बिक्री कर पर विस्तृत अध्ययन किया था और अपनी सिफारिशें दी थी। आयोग ने मोटरगाड़ियों तथा मोटर स्प्रिट सम्बन्धी करारोपण तथा स्टाम्प कर, मालगुजारी, कृषि आय कर, मनोरंजन कर तथा उपकर पर भी अपने विचार प्रकट किये थे।<sup>2</sup> इसके अतिरिक्त स्थानीय करारोपण तथा वित्त की समस्याओं का अध्ययन करने के पश्चात्, आयोग ने अपने सुझाव स्थानीय सरकारों को आय के स्रोतों में वृद्धि करने के सम्बन्ध में भी दिये हैं।<sup>3</sup>

**मालोचना—**आयोग ने आय को बढ़ाने के सम्बन्ध में अपने जो सुझाव दिये थे, उन पर देश के आर्थिक विकास से उत्पन्न होने वाली विभिन्न आवश्यकताओं का बहुत प्रभाव पड़ा था। भारत एक पिछड़ा हुआ देश है और विनियोग में तथा पूँजी निर्माण में वृद्धि करने के लिये बजट के स्रोतों से अधिक आय प्राप्त करना नितांत आवश्यक है। इसी उद्देश्य से आयोग ने अपने सुझाव दिये थे। हमने कोई संदेह भी नहीं कि जैसा अनुमान था यदि आयोग की सारी सिफारिशों को कार्यान्वित कर दिया जाता तो तुरन्त ही भारत में केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों की आम में ₹०० से ₹५० करोड़ रुपये की वृद्धि हो जाती और शीघ्रकाल में यह वृद्धि और भी अधिक हो जाने की आशा थी। देश के आर्थिक मापनों का विकास करने के महत्व का कोई भी विरोध नहीं कर सकता। किन्तु भारत जैसे पिछड़े हुए देश में करारोपण द्वारा विकास कार्यों के लिये आवश्यक धन प्राप्त करना सामाजिक और आर्थिक दृष्टिकोणों से अन्यायपूर्ण समझा जाता है। करारोपण की एक सीमा होती है, अर्थात् व्यक्तियों की करदान समता, किन्तु करदान क्षमता की सहों परिभाषा देते

1. See Chapters on Central Finances

2. See Chapters on State Finances

3. See Chapter on Local Finance

हुये और यह स्वीकार करते हुये भी कि करदान क्षमता वह सीमा है, “जिसके बाद करारोपण में वृद्धि करने से उत्पादक प्रयत्न और क्षमता दोनों ही गिरने लगते हैं।” उन्होंने भारतवासियों की करदान क्षमता की ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया है, जो आयोग की सिफारिशों का सबसे बड़ा दोष है।<sup>4</sup> इसके अतिरिक्त आयोग का यह विचार कि उपभोग में कमी होने से जो वचतें होगी उनसे विनियोगों में वृद्धि होगी, अमरपूर्ण था। वास्तव में यह पुराने लेखकों के विचारों से तो उपयुक्त था किन्तु कीन्स आदि नये विचारकों ने अब सिद्ध कर दिया है कि बिना उपभोग बढ़े विनियोगों में वृद्धि हो ही नहीं सकती। इस दिशा में भी आयोग ने बहुत बड़ी त्रुटि की थी। कुछ लोग यह पूछ सकते हैं कि फिर आर्थिक विकास के लिये सरकार को आवश्यक पूँजी कहाँ से प्राप्त होगी? कीन्स ने यह सिद्ध कर दिया है कि सस्ती मुद्रा नीति स्वयं अपने लिये आवश्यक वचतें प्राप्त कर लेती है (कीन्स का गुणक सिद्धान्त)।<sup>5</sup> इसके अतिरिक्त आयोग ने एक और बड़ी हास्यप्रद बात कही है। उन्होंने यह नहीं सोचा कि विनियोगों से जो वस्तुओं का उत्पादन बढ़ेगा, यदि उपभोग कम कर दिया गया, तो उसकी क्षमता कैसे होगी? यद्यपि आयोग ने जैतावनी दी है कि व्यक्तियों की उपक्रम क्षमता तथा काम करने की इच्छा में किसी प्रकार भी कमी न आने पाये, किन्तु उन्होंने अपने ही करारोपण सम्बन्धी प्रस्तावों से अपने ही विचारों को काट दिया है। उनका यह सुझाव कि मालिक अपने गैरसर को जो लाभ पहुँचाये, उस को भी आय कर क्षेत्र में सम्मिलित कर सेना चाहिये, और अनिवार्य वचत योजना में अतिकर लागू करना इत्यादि लोगों में काम करने की जिज्ञासा एवं दिलचस्पी को समाप्त नहीं करेगा तो क्या उसको बढ़ायेगा?

इस प्रकार स्पष्ट है कि आयोग ने अपनी सिफारिशों द्वारा एक रुढ़िवादी तथा प्रतिनामी करारोपण प्रणाली पुनः स्थापित करने की चेष्टा की है। आयोग ने जो विकास कटौती (Development Rebate) और ‘कर छुट्टी’ (tax holiday) की सिफारिशें दी हैं उनमें निजी उपक्रम को बहुत प्रोत्साहन मिलेगा। इसी प्रकार आय कर में थोड़ी सी रियायत देने में भी निजी उपक्रम प्रोत्साहित होगा। किन्तु ऐसा प्रतीत होता है कि विकास काल में होने वाले हीनार्थ प्रवन्धन के आकार के सम्बन्ध में आयोग के विचार बहुत ही अनिश्चित एवं अस्पष्ट थे। ऐसा होना संभव है क्योंकि आयोग दूसरी योजना की प्रवृत्ति एवं आकार से पूर्णतया अनभिज्ञ था। आयोग का यह कथन कि अल्प काल में थोड़ा सा हीनार्थ प्रवन्धन का पक्ष लिया जा सकता है, दूसरी योजना में जो नीति निर्मित की गई है, उसके पूर्णतया विरुद्ध है, क्योंकि दूसरी योजना में तो हीनार्थ प्रवन्धन को एक महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। फिर भी आयोग की सिफारिशें विकास सम्बन्धी वित्त व्यवस्था के लिये बहुमूल्य रत्न हैं। “आयोग के प्रस्ताव समानता दृष्टिकोण (equality approach), प्रोत्साहन दृष्टिकोण (incentive approach) और विकास दृष्टिकोण (development

4. See Chapter on ‘Taxable Capacity’.

5. See Chapter on ‘Fiscal Policy and Full Employment’.

approach) पर आधारित है, जो उचित दिया म है, यद्यपि इनसे उत्पन्न होने वाली नीति में आवश्यकता अनुसार गम्य पर परिवर्तन किए जा सकते हैं।<sup>18</sup> यदि इन विफारिश को छोड़ने से संशोधनी ने सामान्यार्थवित्त किया जाये तो हमारी विकास सम्बन्धी वित्तीय कठिनाइयाँ बहुत कुछ दूर हो जायेंगी।

प्रो० कलंडोर के कर सुधार सम्बन्धी प्रस्ताव—जनवरी सन् १९५६ में भारत के वित्त मन्त्रालय ने कौन्सिल यूनिवर्सिटी के प्रो० निबोलस कलंडोर को भारतीय कर प्रणाली में दूसरी पंचवर्षीय योजना की वित्तीय आवश्यकताओं के अनुसार आवश्यक सुधार सम्बन्धी प्रस्ताव देने के लिए नियुक्त किया था। कर जाँच आयोग ने विकास सम्बन्धी निपटारा की सामान्य आवश्यकताओं की दृष्टि में रखकर अपने प्रस्ताव रखे थे, किन्तु क्योंकि दूसरी योजना विधानसभा की ओर उमके लिए एक बहुत बड़ी माना में पूँजी चाहिये थी इसलिए यह आवश्यक था कि करारोपण सम्बन्धी नये कानून पता किये जाय और पुनः कानून म इस प्रकार सुधार किये जायें कि दूसरी योजना की आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके। कलंडोर ने करारोपण के हर क्षेत्र में अपने प्रस्ताव नहीं दिये हैं केवल प्रत्यक्ष करारोपण पर ही अपनी दृष्टि केन्द्रित की थी और अनेकों आवश्यक परिवर्तनों को विफारिश की थी। कलंडोर रिपोर्ट के अनुसार, भारत में प्रत्यक्ष करारोपण की वर्तमान प्रणाली अनुचित और अन्वयपूर्ण, दोषी है। यह अन्वयपूर्ण इसलिए है कि करारोपण आय का आधार, जैसा वैधानिक दृष्टि से परिभाषित किया जाता है, कर बान क्षमता के एक माप के रूप में दोषपूर्ण और पक्षपाती है और करदाताओं के कुछ विशेष वर्गों द्वारा उसमें अपने हित के लिये फल बढ़ा हो सकते हैं। क्योंकि करदाताओं द्वारा दी गई सूचना बहुत सीमित होती है, इसलिए यह अनुचित है, और सम्पत्ति सम्बन्धी गोदा तथा आय के सम्बन्ध में एक विस्तृत सूचना प्रणाली के अभाव के कारण, या तो छुपाकर या लालची और सम्पत्ति आय का बम बतकर एक बड़ी मात्रा में कर की जोरी करना अपेक्षाकृत सरल हो जाता है।<sup>19</sup> इन निष्कर्ष के आधार पर और हमारी कर प्रणाली के दोषों को दूर करने के लिए कलंडोर ने निम्न सुझाव दिये थे —

(१) कलंडोर का मुख्य उद्देश्य भारत में प्रत्यक्ष करारोपण के आधार को चौड़ा करना था, जिसकी पूर्ति के लिए उसने सम्पत्ति पर एक वार्षिक कर, पूँजी लाभ कर, सामान्य उपहार कर और एक व्यक्तिगत व्यय कर (जो अवसथा उस क्षति की पूर्ति करेगा जो आय कर पर लगा हुआ प्रति कर हटा देने के कारण होगी) लागू करने के प्रस्ताव दिये थे। पाँच करोड़—आय कर और ऊपर बतल गये चार करों का निर्धारण, एक विस्तृत हिसाब किताब लेख के आधार पर, एक साथ किया जाना चाहिए किन्तु आयकर की अधिकतम दर ४५% से अधिक नहीं होनी चाहिए।

(२) कलंडोर ने व्यक्तिगत आय पर करारोपण के क्षेत्र में काफी विस्तृत सुधार करने का प्रयत्न किया है। उन्होंने व्यक्तिगत व्यय पर प्रगतिशील कर लागू

करने का प्रस्ताव दिया है। यह कर २५% से आरम्भ होकर धीरे-धीरे ३००% तक बढ़ता जायेगा। इसके अतिरिक्त पूँजी लाभों को उन्होंने करारोपित आय में सम्मिलित कर लिया है। शुद्ध सम्पत्ति या धन पर एक वार्षिक कर, जिसकी दर ३% से १६% तक होगी और उपहारों तथा उत्तराधिकार पर कर लगाने के प्रस्ताव दिये हैं। साथ-साथ उन्होंने आय कर की अधिकतम दरों को केवल ७ आने प्रति रुपया पर निर्धारित करने की सिफारिश की है ताकि उपर्युक्त करों में होने वाली क्षति दूर हो जाये। व्यापार करारोपण के क्षेत्र में भी उन्होंने काफी परिवर्तनों के लिये सुझाव दिये हैं। उनका प्रस्ताव था कि कम्पनियों के वितरित एवं अवितरित, सभी प्रकार के लाभों पर, बिना लीदाये जाने वाले, ७ आने प्रति रुपया की समान दर में कर लागू होने चाहियें और व्यापार पर लगे हुये अन्य द्रव्य करों को हटा दिया जाये। यदि यह परिवर्तन कार्यान्वेषित कर दिये गये तो सन् १९५४-५५ के आधार पर वार्षिक आय में ६० से १०० करोड़ रुपये तक वार्षिक वृद्धि हो जायेगी।

(३) अति प्रतिगामी आयकर से नाम करने, बचत तथा विनियोग करने की इच्छा एवं शक्ति पर जो बुरा प्रभाव पड़ेगा उसको एक व्यक्तिगत व्यय कर और धन पर वार्षिक कर दूर करेंगे। इस प्रकार व्यय तथा धन पर केवल अधिक आय प्रदान करने में ही सफल नहीं होंगे, वरन् अति प्रतिगामी आयकर से बचती, विनियोगों तथा काम करने की इच्छा एवं शक्ति को हवीत्माहित करने वाले प्रभावों को भी दूर करेंगे।

(४) घर की चोरी को रोकने के लिये प्रो० कलडौर का प्रस्ताव है कि ५०,००० रुपये में अधिक व्यापारिक आयों की, और १ लाख रुपये में अधिक की व्यक्तिगत आयों की अनिवार्य जांच पड़तान होनी चाहिये। इस प्रकार घर चोरी को रोकने से दूसरी योजना के लिये अधिक धन प्राप्त हो सकेगा।

प्रो० कलडौर के कर सुधार सम्बन्धी प्रस्तावों का सावधानी में अध्ययन करने से यह ज्ञात हो जाता है कि उनका उद्देश्य एक ऐसी कर प्रणाली का निर्माण करना था जिससे बचतों को प्रोत्साहन मिले और साथ ही कर सम्बन्धी असमानताओं को दबाया न मिले तथा उन व्यक्तियों पर कर का भार अधिक पड़े जो बड़ी बड़ी सम्पत्तियों के मालिक हैं। किन्तु यह ध्यान रहे कि १३% की दर से वार्षिक धन कर ८०% की अधिकतम दर का उपहार कर तथा मृत्यु कर सब मिलकर सम्पत्ति वाले व्यक्तियों की गर्वन ही तोड़ देंगे और उनकी विनियोग करने की इच्छा को पूर्णतया नष्ट कर देंगे। यह भी क्या ठीक है कि आयकर की अधिकतम दरों को ७ आने प्रति रुपया पर गिराने में उस क्षति की पूर्ति हो जायेगी। किन्तु इसका यह अतिप्राय नहीं कि हमारी कर प्रणाली में पूँजी लाभ कर और उपहार कर के लिये कोई स्थान नहीं है। एक बड़ती हुई अर्थ-व्यवस्था में प्रतिदिन पूँजीगत वस्तुओं की मात्रा में वृद्धि होगी, इसलिये पूँजी लाभ कर के अभाव में हमारा प्रत्यक्ष करारोपण का ढाचा पूर्णरूप से प्रतिगामी हो जायेगा। भारत में मुद्रा स्थैतिक प्रवृत्तियों के कारण अधिकतर मूलोपति पूँजीगत वस्तुओं में ही विनियोग करेंगे और उनका क्रय विक्रय करके लाभ

कमायेंगे। यदि इन लाभों को कर द्वारा उनकी जेब से निकाल नहीं लिया जायेगा तो उनके पास अतिरिक्त कर्म शक्ति रहने से मुद्रा स्फीति को और भी प्रोत्साहन मिलेगा। इसके अतिरिक्त आय की वसूली भी और अधिक हो जायेगी। इस प्रकार पूँजी लाभ कर से हमको वास्तविक लाभ होने की आशा है, विशेष कर वर्तमान मुद्रा स्फीतिक परिस्थितियों में तो यह अत्यन्त लाभप्रद सिद्ध होगा। इसी प्रकार मूल्य कर से सम्बन्धित कर चोरी को रोकने के लिये उपहार कर भी निम्नलिखित आवश्यक है। जहाँ तक व्यापारिक करारोपण का सम्बन्ध है, कलठोर के प्रस्तावों को कार्यरूपित करने से निजी विनियोगों को प्रोत्साहन नहीं मिलेगा, इनके साथ-साथ कुछ कर सम्बन्धी कटौतियाँ भी बरनी होंगी, वर नहीं होंगी तथा कर सम्बन्धी छुट्टियाँ भी देनी होंगी, कुछ घिसाई सम्बन्धी छूट देनी होंगी तथा इसी प्रकार के अन्य उपाय करने आवश्यक होंगे।

**प्रथम योजना काल में वजटों की मुख्य प्रवृत्तियाँ—** प्रथम योजना बहुत सीधी सीधी और कम जटिल थी तथा उसका प्राथमिक उद्देश्य वित्तीय स्थायित्व बनाये रखना था। इस कारण उसको कार्यरूपित करने में कोई विशेष कठिनाई नहीं हुई। पहली योजना काल में जो वजट प्रस्तुत किए गये थे वे बहुत ही सीधे साधे थे और इसलिये राजकीय विनियोग सम्बन्धी नीति में वारारोपण को उचित महत्त्व प्रदान नहीं किया गया था। इन वजटों में केन्द्रीय उत्पादन करों और निर्यात करों में कुछ मामूली उलट फेर होती रही थी तथा कुछ घातों को लागू किया गया था और इधर उधर कुछ कर सम्बन्धी रियायतें की गई थी। इन सबका परिणाम यह हुआ कि योजना के अन्तिम वर्ष में सरकार राष्ट्रीय आय के ८१/१० भाग को करों के रूप में एकत्रित कर लेने में ही सन्तुष्ट थी। योजना काल में भारतीय कर प्रणाली के समुक्तिकरण की ओर कोई गम्भीर प्रयत्न नहीं किया गया और परिणामस्वरूप वारारोपण और आर्थिक नियोजन में सामंजस्य स्थापित करना कठिन हो गया। इन वजटों का निर्माण अधिकतर परम्परावादी विचारों के आधार पर हुआ था और इसलिये इनमें उस निश्चिन्ता तथा उस विचारशीलता का अभाव था जो विकास सम्बन्धी नियोजन काल में वजट बनाने के लिये आवश्यक है। अतिरिक्त वारारोपण से जो आय प्राप्त हुई थी उसमें केवल गैर विनियोग सम्बन्धी कार्यक्रमों को ही पूरा किया गया, जिसका परिणाम यह हुआ कि सरकारी क्षेत्र में जितने भी विनियोग किये गए उन सबकी व्यवस्था वजट के घाटों द्वारा की गई और इन घाटों का रत्तर इतना ऊँचा था कि योजना बनाने के समय इसका विचार करना भी असम्भव था। परन्तु वजट के घाटा तथा मुद्रा की वृद्धि से मुद्रा स्फीति उत्पन्न हुई थी उसको अच्छी फसलों के हो जाने से ग्रामान्ति से टाला जा सका था। इसीलिये चालू उपभोग को कम करने के लिये नये प्रकार के करों को लागू करने की आवश्यकता अनुभव नहीं हुई। अतः प्रथम योजना काल में जो वजट प्रस्तुत किए गये उनमें निश्चिन्ता तथा साहस का अभाव था और उनकी योजनावत् समर्पित भी न थी, जो केन्द्रीय नियोजन की अवधि में तीव्र प्रगति के लिये



आवश्यक है तथा विकास सम्बन्धी वित्तीय व्यवस्था के आधार स्तम्भ माने जाते हैं।

**दूसरी योजनाकाल ॥ बजट—** योजना के प्रथम वर्ष में वार्षिक रियलि के सम्बन्ध में अधिक निश्चित तथा सतुष्ट होने के कारण सरकार ने सीधा साधा परम्परागत बजट प्रस्तुत किया। आय में वृद्धि करने के लिये मौल के बने हुए कपडे पर उत्पादन कर में वृद्धि कर दी गई, पूजी लाभ कर लागू किया गया। फिर भी २४० करोड़ रुपये का घाटा बजट में था। योजना का दूसरा वर्ष आरम्भ होते ही कठिनाइयाँ आरम्भ होने लगी और अर्थ व्यवस्था पर भिन्न भिन्न प्रकार के दबाव भिन्न भिन्न दिशाओं में पड़ने लगे जिनका मुख्य कारण विभिन्न प्रकार की वस्तुओं की कमी थी। विकास कार्यक्रम की तीव्र गति से उत्पन्न होने वाली कठिनाइयों के बीच श्री कृष्णामाचारी ने बजट प्रस्तुत किया। वित्त मंत्री के सामने दूसरी योजना के वित्तीय साधन की कमी को पूरा करने की विषम समस्या थी। इसीलिये उन्होंने पुराने सिद्धान्तों को त्याग कर करारोपण के क्षेत्र में उपभोग को कम करने तथा व्यक्तियों की जेबों से न्यून शक्ति को निकालने के लिये अत्यधिक कड़े उपाय अपनाये। थोक मूल्यों का मूलक अंक जो सन् १९५५ में ३४१ था वह मार्च सन् १९५७ में ४२० के लगभग हो गया था। इससे स्पष्ट होता है कि देश में मुद्रा स्फीतिक प्रवृत्तियाँ काफी प्रबल थीं। सन् १९५७ में जो अन्तरिम (Interim) बजट प्रस्तुत किया गया था उसमें ३६५ करोड़ रुपये का घाटा था और मई सन् १९५७ में जो नई निर्वाचित सदन के सम्मुख दूसरा बजट प्रस्तुत किया गया उसमें नये कर प्रस्तावों से घाटा को ६० करोड़ रुपये से कम करके केवल २७५ करोड़ रुपये कर दिया था। बजट में सामान्य रूप से सभी वर्गों पर काफी कर दबाव डाला गया था और कर प्रस्ताव बहुत कड़े थे। किन्तु इसके अतिरिक्त कोई दूसरा रास्ता था ही नहीं। इस बजट में शक्कर, वनस्पति तेल, मोटर स्ट्रिट, सीमेंट, तम्बाकू, दियासलाई, बागज और डिज़िल तेल पर उत्पादन कर बढ़ा दिये गये थे। इसके अतिरिक्त घन तथा व्यय करा को भी लागू किया गया था जो भारत के लिये बिलकुल नये थे। यद्यपि नये करों को लागू करके श्री कृष्णामाचारी ने विकास सम्बन्धी नामों के लिये आवश्यक घन एकत्रित करने के लिये उपाय निकाल लिये थे, किन्तु इन्होंने घन तथा व्यय कर लागू करते समय कलडीर के प्रस्तावों की ओर पूरा ध्यान नहीं दिया था। कलडीर का प्रस्ताव था कि आय कर की अधिकतम सीमा ४५% कर दी जाये। श्री कृष्णामाचारी ने कलडीर के प्रस्तावों में से घन तथा व्यय करों को लागू करने का प्रस्ताव तो अपना लिया किन्तु आय कर को केवल ६२% से घटा कर, बिना नमाई हुई आय पर ८४% और कमाई हुई आय पर ७७% ही किया, जबकि कलडीर का प्रस्ताव दोनों प्रकार के करों की दर अधिक से अधिक ४५% निश्चिन्त करने का था।

कलडीर के प्रस्तावों के विपरीत अतिरिक्त करारोपण में अप्रत्यक्ष करारोपण को अधिक महत्व दिया गया था। यह ध्यान देने योग्य बात है कि कलडीर योजना के अनुसार अप्रत्यक्ष करारोपण में दूसरी योजना में अतिरिक्त कर आय

का केवल २०% भाग ही एकत्रित होना था किन्तु बजट में अतिरिक्त कर आय का ७० से भी अधिक प्रतिशत भाग अप्रत्यक्ष करारोपण से एकत्रित करने का प्रस्ताव रखा गया था। सन् १९४७-४८ के बजट में भी उत्पादन करों को उठाना ही महत्व प्रदान किया गया था जितना पिछले वर्षों में किया जा रहा था। वदाचि इसलिध कि ऐसे करों से अल्प काल में अच्छी आय प्राप्त होती है और उपभोग में भी कमी हो जाती है। यद्यपि इस वर्ष से पहले रेल का बजट अलग हुआ करता था किन्तु इस वर्ष वित्त मन्त्री ने परम्परा को तोड़कर रेल के किरायों में स्वयं वृद्धि की। यह वृद्धि १% मोल से ३० मोल तक के यात्रियों के किरायों पर ५% थी। ३१ मोल से ५०० मोल तक के फासलों पर १५% थी और इससे अधिक लम्बे फासलों पर १०% थी। वित्त मन्त्री की यह क्रिया बड़ी ही अजीब थी और सबन अजीब तो यह बात थी कि उन्होंने रेल के किरायों में वृद्धि द्वारा प्राप्त होने वाली अतिरिक्त आय में से ८ करोड़ रुपये राज्या में विभाजित कर दिये थे। इससे अतिरिक्त एक और महत्वपूर्ण पदन उनके इस कार्य से उत्पन्न होता है कि भविष्य में धार्मिक सेवाओं का सञ्चालन एवं व्यवस्था उनके अस्तित्व में ही की जायेगी या उनका उपयोग करारोपण के एक अस्त्र के रूप में किया जायगा।

श्री कृष्णामाचारी ने अपने बजट में करारोपण तथा आय वृद्धि के सम्बन्ध में जो अन्य प्रस्ताव रखे उनमें से कुछ निम्न प्रकार हैं —

(अ) आय कर के आधार की अधिक विस्तृत बनाने के लिये न्यूनतम कर रहित सीमा को ४२४० रुपये से घटा कर ३००० रुपये कर दिया। (ब) कम्पनियों की आय पर कर की दरों को ४ आन प्रति रुपये से बढ़ा कर ३०% कर दिया गया और कॉर्पोरेशन कर को २½ आन प्रति रुपये से बढ़ा कर २०% कर दिया। (स) अन्तर्देशीय जहाजों तथा तारों के मूल्यों में वृद्धि कर दी। (द) बीजों में निर्यात पर कर की दर को १०½% से बढ़ा कर ३०½% कर दिया। यद्यपि बजट प्रस्ताव अत्यन्त कठोर थे किन्तु योजना को बचाने के लिए इस प्रकार के उपाय अनिवार्य थे।

सन् १९४८-४९ में प० नहरू ने अपना बजट प्रस्तुत किया जिनका विचार था कि नये करारोपण के लिए नए प्रस्तावों की कोई अधिक गुंजायश नहीं थी और यह कुछ असा तान ठीक भी था क्योंकि मुख्य भाग तो पिछले वर्ष श्री कृष्णामाचारी ने कर ही दिया था। नहरू जी ने उपहार कर एक नया कर लागू किया। यद्यपि कलकत्ता का प्रस्ताव उपहार कर को मृत्यु कर के स्थान पर लगाने का था किन्तु नये उपहार कर का उद्देश्य इस समय केवल मृत्यु कर की चोरी का रोकना था। यह बात इसमें भी स्पष्ट हो जाती है कि नये उपहार कर की दरें भी मृत्यु कर की दरों के समान हैं और केवल सरकारी कम्पनियों को कर मुक्त रखा गया है। साथ ही ताब मृत्यु कर की न्यूनतम कर रहित सीमा को एक लाख रुपये से घटा कर ५०,००० रुपये कर दिया गया है और मृत्यु कर की दरों में उचित संशोधन भी कर दिये गये। ऐसा करने में अब मृत्यु कर का क्षेत्र पहले की अपेक्षा अधिक विस्तृत हो गया था। इसके अतिरिक्त प्रत्यक्ष करारोपण में क्षेत्र में दो और दिलचस्प प्रस्ताव रखे गये

थे। प्रथम, कम्पनियों के अत्यधिक लाभ कर में कुछ रियायते प्रदान करी गई थी तथा जहाजी कम्पनियों की विकास छूट की दर २५ प्रतिशत से बढ़ा कर ४० प्रतिशत कर दी गई थी। अप्रत्यक्ष करारोपण के दौन में सीमेंट पर उत्पादन कर की दर को २० रुपये प्रति टन से बढ़ा कर २४ रुपये प्रति टन कर दिया गया था। साथ ही साथ राजकीय व्यापार प्रमदल द्वारा लगाये जाने वाले अति कर को हटा दिया गया था और इस प्रकार सीमेंट के मूल्यों में कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुए थे। सीमेंट पर उत्पादन कर की वृद्धि से जो अतिरिक्त आय प्राप्त होगी उसको एक विशेष बौप में जमा कर दिया जायगा जिसका उपयोग सड़कों के विकास के लिए किया जायगा। इसके अतिरिक्त शक्ति से संचालित करवों के लिए कुछ रियायते कर दी गई थी, वनस्पति वस्तुओं के उत्पादन कर में कुछ कमी कर दी गई थी तथा सीमा करों में कुछ मामूली से परिपतन किये गये थे। किन्तु करारोपण सम्बन्धी इन नए प्रस्तावों का कोई विशेष महत्त्व नहीं था। यह इससे स्पष्ट होता है कि नए प्रस्तावों से कुल ६ करोड़ रुपये की अतिरिक्त आय प्राप्त होने की आशा थी जब कि उपहार कर से इन अतिरिक्त आय को आधी से भी अधिक राशि प्राप्त होने की आशा थी। वजट की मुख्य विशेषता यह थी कि एक तो विकास सम्बन्धी व्यय में वृद्धि कर दी गई थी किन्तु साथ ही साथ सुरक्षा व्यय में भी वृद्धि की गई थी। इसके अतिरिक्त एक और विशेषता यह थी कि वजट के नये प्रस्तावों से औसत व्यक्ति की स्थिति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा था।

सन् १९३६-३७ का वजट—इन वर्ष का वजट श्री दसाई ने सदन में प्रस्तुत किया था और इसका मुख्य उद्देश्य देश के आर्थिक विघात के लिये आय के नये स्रोतों को निर्मित करने तथा जुटाने का था। किन्तु इस दृष्टिकोण से भी वजट में कोई खास बात नहीं थी और ऐसा प्रतीत होता है कि केवल पिछले वर्षों में किए गए प्रयत्नों में समस्य स्थापित करने का ही प्रयत्न किया गया है। इस वजट में भारतीय करारोपण के ढांचे को सरल बनाने का प्रयत्न किया गया है किन्तु खेद यह है कि हमारी योजना के लिए यह वजट नए साधन जुटाने में अधिक मफल नहीं हुआ। इसके अतिरिक्त पिछले वर्ष की तुलना में आय सम्बन्धी खातों में केवल ८१.६७ करोड़ रुपये का ही घाटा रखा गया है। करारोपण सम्बन्धी नए प्रस्तावों से केवल २६ करोड़ रुपये की ही अतिरिक्त आय प्राप्त होगी जिससे घाटे की राशि का केवल २५% भाग ही पूरा हो पायेगा। पिछले वर्षों में जो निम्न तथा मध्यम आय वाले वर्गों पर कर का दबाव बढ़ता जा रहा था नए वजट में उसको बम करने के लिये कोई भी प्रयत्न नहीं किया गया। यह ही नहीं देश के करारोपण ढांचे के आधार को भी अधिक चौड़ा करने की ओर कोई प्रयास नहीं किया गया है। भारत में कृषि आय कुल आय की लगभग ५०% है किन्तु इस क्षेत्र में कोई भी प्रत्यक्ष कर लागू नहीं किया गया। कम्पनियां पर धन कर को समाप्त कर दिया गया है तथा बोनस निकासियों पर जो कर लगा हुआ था उसमें भी समीक्षण कर दिये गये हैं। हिन्दू संयुक्त परिवारों पर लगे हुए धन कर के अत्यंत खण्ड में ३% की वृद्धि कर दी गई

है और व्यक्ति पर घन कर की दरें इस प्रकार होगी २ लाख से अधिक और १२ लाख में कम के घन पर १% १२ लाख से अधिक और २२ लाख से कम वाले घन पर १.२% और इससे अधिक घन पर २%। व्यय कर से जो आय प्राप्त हुई थी वह मस्तोपजनक नहीं थी इसलिए नए बजट में कुछ छूटा को सम्पादन पर दिया गया है और अब पति-पत्नि तथा गावात्मिक बच्चे ३० हजार रुपये की कर रहित सीमा के लिए केवल १ ही इकाई माने जायेंगे। अप्रत्यक्ष करारोपण के क्षेत्र में जो नए प्रस्ताव रखे गये हैं उनका मुख्य भाग पुनर्निर्माण करों की दर में केवल उन्नत कर ही करना है। वनस्थानि वस्तुओं पर उत्पादन कर ७ रुपये प्रति हन्ड्रेडवेट से बढ़ा कर ८ ७.५ रुपये कर दिया गया है। इसमें ८.५ लाख रुपये की प्रतिरिक्त आय प्राप्त होगी। छड़सारी गहर पर ५ ६० रुपये प्रति हन्ड्रेडवेट की दर में उत्पादन कर लागू किया गया है तथा वित्री कर व स्थान पर ७० नए पैसों की दर से प्रतिरिक्त कर लागू कर दिया गया है। इन प्रस्तावों में क्रमशः १ ८२ करोड़ तथा २५ लाख रुपये प्राप्त होंगे। चाय उद्योग को कुछ अधिक सुविधाय दी गई है तथा कुछ क्षत्र में उत्पन्न होने वाली चाय के उत्पादन करों को कम कर दिया गया है और निर्मात कर को २६ नये पैसों प्रति पीठ में बढ़ा कर २४ नये पैसों कर दिया गया है।

## भारत में संघ सरकार की आय के स्रोत—आय कर (Sources of Revenue of the Union Government in India—Income Tax)

भारत में राजकीय आय की मुख्य प्रवृत्तियाँ—राजकीय व्यय की भाँति राजकीय आय भी किसी देश में आर्थिक दशा तथा सरकार की आर्थिक नीति के उद्देश्यों पर निर्भर करती है। राजकीय आय का आकार एवं प्रकृति देश की आर्थिक दशा पर निर्भर करते हैं। एक पिछड़े हुए देश में अपेक्षाकृत विकसित देशों के, राजकीय आय का आकार बहुत ही कम होता है। इसी प्रकार युद्ध काल में राजकीय आय के आकार को बहुत विस्तृत करना पड़ता है। राजकीय आय पर सबसे अधिक प्रभाव राजकीय नीति तथा उनके उद्देश्यों का पड़ता है। भारत में भी राजकीय आय पर इन सभी बातों का प्रभाव पड़ा है। भारत एक पिछड़ा हुआ देश है। कृषि यहाँ का मुख्य व्यवसाय है। बहुत थोड़ी सी जनता उद्योगों से सम्बन्धित है और इसमें से भी अधिकांश छोटे पैमाने के उद्योगों में व्यस्त हैं। यहाँ की वैकिंग प्रणाली पिछड़ी हुई अवस्था में है और मुद्रा बाजार अभी तक पूर्ण विकसित नहीं है। व्यक्तियों की आय तथा जीवन स्तर न्यून है। बेरोजगारी अपनी चरम सीमा पर है। भारत के स्वतन्त्र होने से पहले सरकार निर्वाधावादी नीति की पक्षपाती थी, इसीलिए वह जनता के कल्याण के लिए कोई कार्य करना पसन्द नहीं करती थी और आय भी इसी दृष्टि से एकत्रित की जानी थी। वरारोपण का षप तथा डाँचा भी इसी उद्देश्य से निर्मित किया गया था। आर्थिक समानता स्थापित करना सरकार की करारोपण नीति का उद्देश्य नहीं था। देश में राष्ट्रीय सरकार की स्थापना होते ही सरकार की आर्थिक नीति के उद्देश्य पूर्णतया बदल गये और अब राज्य का मुख्य उद्देश्य एक कल्याणकारी समाज स्थापित करना हो गया। स्वतन्त्रता से पहले हमारी आर्थिक नीति की मुख्य विशेषतायें इस प्रकार थी—बजटों को संतुलित करना, सामाजिक सेवाओं तथा विकास कार्यों पर सीमित व्यय और आवश्यक सेवाओं के लिए आवश्यक धन प्राप्त करना, तथा धन की असमानताओं को दूर करने की ओर कोई ध्यान न देना। आय सम्बन्धी मुख्य प्रवृत्तियाँ दूसरी लड़ाई तक निम्न प्रकार थी<sup>१</sup>—निम्न तानिका में

आय की केवल मुख्य मुख्य मदों को ही लिया गया है।

(प्रतिशत)

	१९००-०१	१९१३-१४	१९२०-२१	१९२६-३०	१९३६-४०
प्रत्यक्ष कर					
आय कर	१६	२८	२०.७	१९.०	१६.३
भूमि कर	२२.०	२८.३	२२.८	२८.१	२६.६
अप्रत्यक्ष कर					
सीमा कर	४.७	१०.८	३१.८	५०.३	४८.६
उत्पादन कर	५.६	१२.७	१८.२	१८.२	१८.६
बिजली कर	—	—	—	—	०.६
ममय कर	८.४	६.७	१.८	६.५	१०.८
गैर कर सम्म					
स्थाय					
स्वाम्य	—	७.७	१०.७	११.१	६.८
जगन	०.८	१.६	१.८	७.३	८.०
रने	०.६	७.२	१.६	६.१	३.०
डाक एवं तार	०.३	—	०.२	०.१	१.६
निर्वाह	२.७	१.०	५.७	६.८	६.१
अफीम	५.४	०.६	२.३	२.६	०.६

राजकीय व्यय की भाँति, जैसा कि उपयुक्त तालिका में स्पष्ट है राजकीय आय भी बहुत कम थी। आय कर में प्राप्त आय अपेक्षाकृत कम थी। इसका अनिश्चित आय कर प्रगतिशील भी नहीं था। भूमि कर बेनाफ़ तथा प्रगतिशील था। करारोपण के क्षेत्र में आय की दृष्टि से उत्पादन तथा सीमा कर मुख्य अधिन महत्वपूर्ण थे। किन्तु समय समय पर परिवर्तनियों के प्रभाव में राजकीय आय का आकार ब खाना में भी परिवर्तन होते ही रहे। दूसरे महायुद्ध काल में राजकीय व्यय प्रतिवर्ष बढ़ना ही गया और इनीलिय राजकीय आय में वृद्धि होना स्वाभाविक ही थी। जहाँ तक करारोपण से प्राप्त होत वाली आय का सम्बन्ध था आय कर को अधिक प्रयोजनता दी गई। आय कर, अनिश्चित तथा कार्पोरेसन कर की दरों को बढ़ा दिया गया। अधिक लाभ कर लागू कर दिया गया और सीमा करों तथा उत्पादन करों में वृद्धि कर दी गई। परिणामस्वरूप आय करों तथा उत्पादन करों से होने वाली आय बढ़ती गई। विदेशी व्यापार के कम हो जाने से सीमा करों का महत्व कुछ कम हो गया। यद्यपि करारोपण से प्राप्त होने वाली आय में काफी वृद्धि हो गई थी किन्तु यह बढ़ते हुए व्यय का अनुपात में बहुत कम थी और युद्ध सम्बन्धी वित्तीय व्यवस्था में करारोपण से प्राप्त आय का महत्व बहुत ही

कम था । कृषि आय कर तथा मृत्यु कर के लागू होने के लिये कर प्रणाली में अभी काफी क्षेत्र था । युद्ध काल में जो विभिन्न करारोपण सम्बन्धी उपाय किये गये उनसे भारतीय कर प्रणाली पहले की अपेक्षा अधिक प्रगतिशील हो गई । गैर कर सम्बन्धी आय के स्रोतों में रेलों का भाग सराहनीय था । इससे अतिरिक्त युद्ध काल की प्रमुख विशेषता होनाथ प्रबन्धन थी और युद्ध के छ वर्षों में नोटों की मात्रा में ६६४ ५१ करोड़ रुपयों की वृद्धि हो गई थी । इसका परिणाम भीषण मुद्रा स्फीति थी ।

युद्ध समाप्त होने से पहले सरकार को अपना दृष्टिकोण बदलना पड़ा । सरकार ने निर्बाधतादी नीति को त्यागकर अब व्यक्तियों के आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप करना आरम्भ कर दिया । देश में अर्थ-व्यवस्था के नियोजित विकास तथा पुनर्निर्माण के हेतु योजनाएँ बनाई । देश में राष्ट्रीय सरकार के स्थापित होते ही राजकीय व्यय तथा आय का वास्तविक रूप ही बदल गया । नये संविधान में आर्थिक नीति के लक्षणों को पूर्णतया स्पष्ट कर दिया गया । आर्थिक नियोजन की ओर एक सुदृढ़ पग उठाने के लिये, सरकार ने एक नियोजन आयोग नियुक्त किया और देश में कम्पाणकारी राज्य स्थापित करने का निश्चय किया और औद्योगिक क्षेत्र में अधिकाधिक भाग लेना आरम्भ किया । युद्धोत्तर काल में केन्द्रीय सरकार की आय का अनुमान निम्न तालिका से लगाया जा सकता है ।<sup>2</sup>

महें	१९३८-३९		१९४४-४५		१९५३-५४		१९५७-५८	
	करोड़ र० में	प्रति शत	करोड़ र० में	प्रति शत	करोड़ र० में	प्रति शत	करोड़ र० में	प्रति- शत
आय सम्बन्धी कर								
आय कर (गुद्ध)	१३ ७४	१६ ६	८० ५२	२४ १	६४ ५५	१६ ४	८२ ६७	१२ २
कार्पोरेशन कर	२०४	२५	८४ ०२	२५ २	४१ ५४	१० ४	५० १०	७ ६
वस्तुओं तथा सेवाओं पर कर								
सीमा कर	४० ५१	४८ ६	१६ ७७	११ ६	१५ ८७	३६ २	१८ ३०	२७ २
उत्पादन कर	८ ६६	१० ५	३८ १४	११ ४	७६ ४३	१६ ८	२२ ४३	३३ ८
रेल किराये पर कर	—	—	—	—	—	—	० ०३	० ४
नमक कर	८ १०	६ २	६ २६	२ ८	—	—	—	—
विविध	—	—	—	—	० २४	० ६	४ ७३	० ७
सम्पत्ति तथा पूँजीगत कर								
मृत्यु कर (गुद्ध)	—	—	—	—	—	—	० १२	० ०२
धन कर	—	—	—	—	—	—	६ ००	१ ३
स्टाम्प तथा रजिस्ट्रेशन	—	—	—	—	१ ५०	० ४	२ ६०	० ४
मालगुजारी	—	—	—	—	० ७६	० २	० ५२	० ०८
कुल कर आय	—	—	—	—	२४ ७७	७३	८६ ६	५५ ७
प्रबन्ध सम्बन्धी आय	—	—	—	—	१२ ०६	३ २	५६ १६	८ ६

मह	१९२८-३९		१९४४-४५		१९४७-४८	
	करोड़ प्रति		करोड़ प्रति		करोड़ प्रति	
	६० म	प्रति	६० म	प्रति	६० म	प्रति
राजकीय सेवाओं से प्राप्त आय						
रेल	१३७	१७३२००	६६	६६५	१७४	६२३
डाक एवं नाव	०१६	०२१०२५	३१	२४०	०६	१२४
महाराष्ट्र सरकार	०३८	—	—	२३१६	३३	२६४६
विविध	—	—	—	०८६	—	०३५
आय के प्रस्ताव	—	—	—	१०८०	३२	१७०६
कुल आय	१००००	१०००२६०	१००	३६६२५	१००	६७१६६

इस तालिका से स्पष्ट है कि पिछले बीस वर्षों में केन्द्रीय सरकार की आय में अत्यधिक वृद्धि हुई है। सन् १९२८-३९ में ८० करोड़ रुपये में बढकर कुल आय १९४७-४८ में ६६१३४ करोड़ हो गई है। यह वृद्धि कुछ तो मरणा के बढने से उत्पन्न होने वाला लाभों के कारण और कुछ सरकार की आय-यवताओं के कारण हुई थी। किन्तु इस वृद्धि का मुख्य कारण देश में विराम योजनाएँ तथा भारस्वयं होना था। आज भी सरकार की अपनी आय का अधिकांश भाग करारोपण से ही प्राप्त होता है। पिछले वर्षों में व्यक्तिगत करों के ग्राह्यत्व महत्व में कुछ कमी आय अवश्य हो गई है। जबकि आम कर से प्राप्त आय का कुल कर आय में प्रतिशत सन् १९३८-३९ में १६१ था, सन् १९४४-४५ में ४६३ सन् १९४७-४८ में २७३ और सन् १९४७-४८ में २० के लगभग था। यद्यपि यह कि पहले तथा बाद के वर्षों में सीसा कर से प्राप्त होने वाली आय ती लगभग समान ही है किन्तु कुल कर आय में अब इनका स्थान उपादन करों से ग्रहण कर लिया है। उपादन करों का कुल आय में प्रतिशत सन् १९३८-३९ में १६८ में बढकर १९४७-४८ में ३३३ हो गया। सन् १९४६ से अर्थात् दूसरी पंचवर्षीय योजना के भारस्वयं होने की भारस्वयं पर प्रणाली में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं। पिछले तीन वर्षों में प्रयत्न करों की सत्यापन आय में वृद्धि करने के लिये प्रयत्न किए गए हैं। सन् १९४६ में पूँजी लाभ पर सन् १९४७ में धन कर तथा धन कर और सन् १९४८ में उपहार कर लागू किए गए। इन करों को लागू करने के तीन मुख्य उद्देश्य थे प्रथम दूसरी योजना के लिये अधिक आय प्राप्त करना। दूसरे कर ढाँचे की अधिक प्रगतिशील करना और तीसरे कर की जोरी को निर्मापित करना। पिछले वर्षों में उपादन करों में भी बहुत वृद्धि हुई है तथा अनेकों नई वस्तुओं पर उपादन कर लागू कर दिए गए हैं परिणामस्वरूप अब केन्द्रीय सरकार को सबसे अधिक आय अर्थात् उपादन करों से ही प्राप्त होती है। इनमें वृद्धि करने के मुख्य कारण—उपभोग की कमी करना मध्यमवर्गीय के लाभों को कम करना तथा सरकार की बढ़ती हुई आवश्यकताओं के लिये पर्याप्त धन प्राप्त करना इत्यादि हैं।

राज्यों की आय का अनुमान निम्न तालिका में किया जा सकता है—



	१९३८-३९		१९४४-४५		१९५३-५४		१९५७-५८	
	रु० को० मे	आय कुल प्रतिशत	रु० को० मे	आय कुल प्रतिशत	रु० को० मे	आय कुल प्रतिशत	रु० को० मे	आय कुल प्रतिशत
आय सम्बन्धी कर—								
आय कर म भाग	१४६	१६	२५७५	१३.३	५६.६६	१२.१	७२३६	१०.३
कृषि आय कर					३७७	०.८	६७७	०.८
व्यवसाय कर					००८	०.०१	०२६	०.०३
सम्पत्ति तथा पूँजीकर								
सम्पत्ति कर							२४३	०.३
मालगुजारी	२५४०	३३.१	३०२१	१५.६	७०७३	१५.०	८७६६	१२.५
स्टाम्प तथा								
राजस्तेशन	१०६२	१३.८	१७५६	९.०	२७७०	५.६	३०६२	४.४
बाहरी अन्वय सम्पत्ति					१७८	०.४	२०६	०.३
कर								
यस्तुधारी तथा सेवाधारी								
पर कर								
कैन्द्रीय उत्पादन कर								
का भाग					१५.६५	३.४	३७४२	५.४
" जुट कर "	२५१	३.३	१०८८	०.८	—	—	—	—
राज्य उत्पादन कर	१३०८	१७.०	४३४२	२०.४	४४.३६	९.५	४३३०	६.२
सामान्य विप्री कर			७६१	४.१	५८.५३	१२.४	६७२६	१३.६
मोटर स्पिड पर कर					७३५	१.५	१००३	१.४
गनोजरन कर					५८८	१.३	८०२	१.१
बिजली कर					४७६	१.०	६४३	०.८
मोटर गाडी कर					१३६७	२.९	१६६५	२.७
रेल किराये पर कर							५०८	०.७
अन्य					१८६५	३.९	२०४८	२.९
कुल कर आय	५६०२	७३.७			३३०३०	७०.३	४४६०७	६४.१
शासन प्रवध सम्बन्धी								
आय					४४१४	९.४	२१८२	३.१७
राजकीय उद्योग की								
आय								
जंगल	०६३	०.८	४५८	२.४	११३५	२.४	१७४२	२.५
सिंचाई	७५७	९.९	१०१४	५.२	१०५३	२.७	६४७	१.४
विद्युत योजनाये					४३४	०.९	५४६	०.८
सड़क तथा जल								
यातायात					१६२	०.३	२६६	०.४
उद्योग तथा अन्य								
साधन					०६०	०.१	०३७	०.०५
आय के अन्य साधन					२६६५	६.२	४६५२	६.६
अनुदान तथा अन्य								
अनुदान	६४५	८.४	३६८६	१८.१	३६४१	७.८	७८१३	११.१
कुल आय	७६४२	१००	१६३८७	१००	४६८६४	१००	६६१३४	१००

राज्या की आय भी सन् १९३८-३९ में ७९.४२ करोड़ रुपया से बढ़कर सन् १९४७-४८ में ६९१.३४ करोड़ रुपया हो गई थी। यह वृद्धि वास्तव में सहाजगीय है। यह वृद्धि भी कुछ तो मुख्य स्तर की वृद्धि के कारण और कुछ सरकारी आयस्वरूपों की वृद्धि के कारण हुई थी। पिछले वर्षों में आय के निम्न निम्न स्रोतों में सामाजिक महत्व में कुछ फेर बढ़ा आया है। यद्यपि मालगुजारी में प्राप्ति राशि तो लगभग उतनी ही है किन्तु कुल आय में इसका प्रतिशत सन् १९४४ में १५.६ के गिर कर सन् १९४७-४८ में केवल १२.४६ रहा था। इसी प्रकार आयकारी कर की आय का प्रतिशत भी सन् १९४४-४५ में २२.४ में गिरकर सन् १९४७-४८ में ६.३ रह गया था। आय की वृद्धि में मुख्य स्रोत बिजली कर, केन्द्रीय अनुदान तथा केन्द्रीय करा में प्राप्त होने वाले भाग हैं। बिजली कर का महत्व दूसरे मुद्दे के बाद ही अधिक हुआ है। इसका अनुदान कुल आय में सन् १९४४-४५ में ४.१ से बढ़कर सन् १९४७-४८ में १५.४ हो गया था और यह वित्तपोषण की सबसे महत्वपूर्ण मद थी। आज हम का महत्व मानवबुद्धि की अपेक्षा बहुत अधिक है। पिछले वर्षों में राज्या की आय में सबसे महत्वपूर्ण मद केन्द्रीय सरकार के अनुदान है जो अनुदान तथा केन्द्रीय करा की आय के कुछ भाग के रूप में प्राप्त होते हैं। सन् १९४३-४४ में इनका कुल आय में प्रतिशत ५०.९ था। पिछले वर्षों में यद्यपि इनसे प्राप्त कुल राशि में वृद्धि हो गई है किन्तु राज्या की आय बढ़ने के कारण इनका अनुदान सन् १९४७-४८ में ४५.२ % था।

स्थानीय सरकारों की आय में भी वृद्धि हुई है। इनकी कुल आय सन् १९२१-२२ में २३.८९ करोड़ रुपया से बढ़कर सन् १९४९-५० में ८६.७८ करोड़ रुपया हो गई थी। यह वृद्धि मुख्य रूप से मुख्य वृद्धि तथा स्थानीय सहायता की मदों की वृद्धि के कारण हुई है।

यदि हम तीनों प्रकार की सरकारों की समुक्त स्थिति का विचार कर तो इसकी कुल कर आय की सन् १९३८-३९ में १४३.४४ करोड़ रुपया की यह बढ़कर सन् १९४३-४४ में ७११.६८ करोड़ रुपया हो गई थी और कुल आय सन् १९३८-३९ में १७६.०२ करोड़ रुपया से बढ़कर सन् १९४४-४५ में ८६७.९१ करोड़ रुपया हो गई थी।

यह ध्यान रहे कि राजकीय आय सम्बन्धी जो तथ्य पिछले वर्षों में हमने दिए हैं तथा जिन प्रवृत्तियों का उल्लेख हमने किया है उनका यह निष्कर्ष हमारी पञ्चवर्षीय योजनाओं के वित्तपोषण से है। हम यह केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों की आय के मुख्य स्रोतों का वजन समझे धृष्टता में करेंगे।

## आयकर (Income-Tax)

### प्राक्कथन—

आय-कर के अन्तर्गत व्यक्तियों तथा कम्पनियों की शुद्ध आयों (Net income) पर लगने वाला कर सम्मिलित किया जाता है। परन्तु प्रश्न यह है कि शुद्ध आय किसे कहते हैं? करारोपण के उद्देश्य में शुद्ध आय की एक सही परिभाषा देना उतना सरल नहीं है, जितना ऊपर से देखने पर प्रतीत होता है। शुद्ध आय का माप भी व्यवहारिक कठिनाइयाँ उपस्थित करता है। सच तो यह है कि शुद्ध आय पर कर लगाने की बात केवल एक सैद्धांतिक मत्त्य ही है। अर्थशास्त्र में 'आय' शब्द का अभिप्राय उन सन्तुष्टियों के 'प्रवाह' (flow of satisfactions) में है जो श्रम श्रयवा पूँजी से उत्पन्न होना है। वास्तव में व्यक्तिगत हित या कल्याण के दृष्टिकोण से आय का यह सब से सही अर्थ है। परन्तु करारोपण के उद्देश्य से हम 'आय' शब्द का उपयोग इस अर्थ में नहीं कर सकते। इस अर्थ को मानने में कई कठिनाइयाँ हैं, जैसे पहली कठिनाई तो यह है कि सन्तुष्टियाँ का मौद्रिक माप किस प्रकार किया जाए? जो करारोपण के लिए अत्यन्त आवश्यक है। यदि हम सन्तुष्टियों को मुद्रा में मापने का प्रयत्न करते हैं तो एक कठिनाई यह है कि वास्तविक आय (real income) और मौद्रिक आय (money income) में सही सही भेद नहीं किया जा सकेगा। क्योंकि, यदि वास्तविक आय सन्तुष्टियों का प्रवाह है, तो मौद्रिक आय इन सन्तुष्टियों को प्रदान करने वाली वस्तुओं एवं सेवाओं का बाजार मूल्य है। परन्तु इस बात का क्या विश्वास है कि प्रत्येक व्यक्ति को मुद्रा की समान मात्रा खर्च करने से समान सन्तुष्टि प्राप्त होगी? इसलिए समान आय वाले व्यक्तियों में एकमी राशि कर के रूप में ले लेने में हम यह निश्चय नहीं कर सकते कि इनमें से हर व्यक्ति ने सन्तुष्टि की समान मात्रा का त्याग किया है। यदि सन्तुष्टियों का कोई वस्तुगत या भीतिक (Objective) माप होता, तो करारोपण का उनमें अधिक उचित आधार मिलना सम्भव नहीं था। परन्तु ऐसे माप के अभाव में हम को उनके निम्नतम आधार को अर्थात् मौद्रिक आय को ही आय-करारोपण का आधार मानना पड़ता है, यह जानते हुए भी कि यह एक उचित आधार नहीं है।

यदि हम शुद्ध आय को वास्तविक आय के अर्थ में लेते हैं तो दूसरी कठिनाई यह है कि करारोपण के लिये इसका माप किस स्थिति (stage) पर किया जाय? इसको हम उस समय तो माप नहीं सकते, जबकि यह प्राप्त होती है, क्योंकि उग समय तो सन्तुष्टि का अनुमान ही नहीं लग सकता। सन्तुष्टि तो उपभोग करने के पश्चात् प्राप्त होती है। परन्तु उपभोग कर लेने के बाद फिर व्यक्ति के पास क्या रहगा जिससे वह कर का भुगतान कर सके। यदि हम मौद्रिक आय को आधार मानते हैं तो प्रश्न यह है, कि क्या हम उसका माप उस समय करें जबकि उसका उपयोग, उपभोग कार्यों के लिये किया जाता है? कुछ लेखकों का मत है कि यदि

हम वास्तविक आय को करारोपण का आधार बनाने में वास्तविक कठिनाइयाँ हैं तो हम मौद्रिक आय का माप कम से कम एम बिन्दु पर करें जो वास्तविक आय प्राप्ति के निकटतम हो। अतः हमारी वास्तविक आय का अनुमान उनी समय लग सकता है जब हम उन वस्तुओं और सेवाओं का मौद्रिक मूल्य गानूम करेंगे, जिससे वास्तविक आय प्राप्त होता है। यदि हम थोड़ा सा ध्यान दें तो ज्ञात होगा कि किसी भी व्यक्ति को अपनी सन्तुष्टि केवल वर्तमान उपभोग से ही प्राप्त नहीं होती, परन्तु भविष्य के उपभोग के लिये बचन करने एवं दूगरे व्यक्तियों को मौद्रिक आय का कुछ भाग देकर भी, सन्तुष्टि प्राप्त होती है। अतः मौद्रिक आय का सर्वोत्तम माप उसी समय होगा, जबकि व्यक्ति उसे प्राप्त करता है—जिसके पश्चात् वह उसको उपभोग तथा बचत में बांटने का निश्चय करता है। कुछ व्यक्तियों का विचार है कि बचते आय नहीं होती। यह हमारी वास्तविक आय की परिभाषा पर निर्भर करता है कि आय में बचन आती है या नहीं। यदि हम वास्तविक आय का केवल उपभोग से प्राप्त आनन्द के रूप में स्वीकार करेंगे तो तब तो बचत आय नहीं है परन्तु यदि हम इसका अथ मौद्रिक आय में प्राप्त मागी ही सन्तुष्टि में मन्गना हलत बचते आय के अन्तर्गत ही आयगी। कीन्तु न तो बचत को भविष्य में आय के उपभोग करने का अधिकार यताया है। अतः आय की यह विस्तृत परिभाषा अवश्य है परन्तु यह ही प्रत्यक्ष व्ययित की कर शान योग्यता का उचित माप है। यह ध्यान रहे कि यह तो व्यक्ति की कुल आय (Gross Income) है। शुद्ध आय प्राप्त करने के लिये इसमें से कुछ राशि निकालनी पड़ेगी अर्थात् इस आय को प्राप्त करने में पूँजीगत वस्तुओं का जो ह्रास हुआ है वह भी काटना चाहिये जो कुछ सप रहे वह शुद्ध आय होगी। उस पर कर निर्धारित करना चाहिये। कुल राष्ट्रीय आय (Gross National Income) में से शुद्ध राष्ट्रीय आय (Net National Income) या राष्ट्रीय लाभान (National Dividend) गानूम करने के लिये हमको कई प्रकार की कठौतियाँ करनी पड़ती हैं—जैसे, बरा का भुगतान पूँजी की द्वारा पूँति की राशि तथा विदेशियों को उनकी पूँजी का उपयोग करने का शुद्ध भुगतान।<sup>5</sup> जिस विधि में वहाँ की शुद्ध राष्ट्रीय आय का अनुमान हम लगाते हैं उसी प्रकार हम व्यक्तियों की शुद्ध आय को पता लगाना चाहिये। यदि हम ऐसा नहीं करेंगे तो व्यक्ति की उत्पादन करने की पूँजीगत वस्तु अर्थात् पार्यक्षमता का ह्रास होता रहेगा। इस दृष्टि से वचते पूँजी हैं और राष्ट्रीय आय का भाग नहीं है। करारोपण के उद्देश्य में हम हिक्स (Hicks J R) की परिभाषा को ही उचित मान सकते हैं। 'एक व्यक्ति की आय वह है जिसका वह एवं सप्ताह में उपभोग कर सकता है और तब भी सप्ताह के अन्त में वह अपना ही समृद्धिदायी रहने की आशा कर सकता है जितना वह आरम्भ में था।' <sup>6</sup>

किसी व्यक्ति की आय पर कर निर्धारित करते समय यह भी आवश्यक

5 Philippe E Taylor, *The Economics of Public Finance* Page 85

6 *Value and Capital* Page 176

है कि केवल व्यक्ति की आय की राशि को ही ध्यान में न रख कर यह भी देखा जा चाहिये कि उस आय का उपयोग करने वाले व्यक्तियों की संख्या कितनी है। आय बात समान रहने पर एक अकेले व्यक्ति की एक परिवार वाले व्यक्ति की अपेक्षा अधिक कर-दान योग्यता होगी।

व्यक्ति को आय एक वष में ही प्राप्त नहीं होती। उसको थोड़ी थोड़ी करके एक निश्चित अवधि में आय प्राप्त होती है। आय प्राप्ति की अवधि तथा राशि लगभग निश्चित ही होती है (अधिकतर वेतन भोगी व्यक्तियों को) परन्तु कभी कभी उसमें परिवर्तन भी होते रहते हैं (व्यापारियों के लिये)। अतः यह आवश्यक है कि प्रत्येक व्यक्ति की एक निश्चित अवधि के अन्त में आय पर ही कर लगाया जाय। यह काल अधिकतर एक वर्ष होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में कोई भी बारह महीनों की आय का व्यौरा दिया जा सकता है। यह आवश्यक नहीं है कि कलण्डर (Calendar) या ही एक वर्ष हो।

आयकर माधारणतया प्राप्त की हुई नकद आय पर लगाया जाता है और भविष्य में मिलनी आय के प्राप्त होने की आशा हो उस पर नहीं लगाया जाता। वास्तव में आय वही है जो प्राप्त हो गई हो। वेतन भोगी व्यक्तियों के लिये तो यह बात सच है परन्तु व्यापारियों के लिये यह ठीक नहीं है क्योंकि आरम्भ में ही अपनी हानि स्थापित करने के लिये बहुत खर्च करना पड़ता है इसलिए कुछ भी लाभ नहीं होता। जब उसे कुछ वर्षों बाद बहुत लाभ होता है तो उसे एक बराबर चुकाना होता है जबकि उसे यह आय कई वर्षों के परिश्रम के बाद प्राप्त हुई है। इस तरह उसकी कर भी अधिक देना पड़ता है। यदि पिछले सब वर्षों का औसत निकाल कर कर लगाया जाना तो उसको बहुत कम कर देना होता। परन्तु आयकर अधिनियम कहीं पर भी कर-दान योग्यता की इन भिन्नताओं का ओर ध्यान नहीं देते।

भविष्य में मिल आय के प्राप्त होने की आशा है यदि वह उस आय के अनुसार लगाया जाय तो भी ठीक नहीं होगा। एक तो यह निश्चित रूप से कहा जा नहीं जा सकता कि भविष्य में कितनी आय प्राप्त होगी। दूसरे यह कि प्रारम्भिक वर्षों में करदाता का घर भुगतान करना इतना सुविधाजनक नहीं होना क्योंकि आय प्राप्त होने से पहले ही उसको घर का भुगतान करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त आय में परिवर्तन भी होते रहते हैं। एक वकील की जो आय एक महाने में होगा यह आवश्यक नहीं कि उसनी ही आय दूसरे महाने में भी प्राप्त हो। इन सब कठिनाइयों को कम करने के लिये प्राप्त आय को या तो पीछे के वर्षों में वाटा (Carry back) या आगे के वर्षों को ले जाया जा सकता है (Carry over)। पहली विधि के अनुसार आय को पिछले वर्षों (जितने वर्षों तक उस आय को प्राप्त करने के लिये निरंतर प्रयत्न किया गया है) में ऐसे बांट दिया जाय जैसे कि वह बराबर बराबर किशतों में पिछले वर्षों में प्राप्त होती रही है तत्पश्चात् उस पर कर निर्धारित किया जाय। दूसरी विधि में एक वर्ष की हानि को दूसरे वर्ष के लाभ में से काट कर

तब कर लगाया जाय। इसमें तो कोई संदेह नहीं कि किसी एक वर्ष की हानि सर्वत्र भ्रमले वर्ष की आय में से ही पूरी की जाती है। यदि हानि नहीं भी होती है तो भी प्रगति यही होती है कि अधिक आय वाले वर्ष की आय को बाद के कम आय वाली वर्षों में उपयोग किया जाता है। अतः दोना ही स्थिति में कर निर्धारण के लिए एक वर्ष की अवधि व्यायमगत नहीं है। आय कर की न्यायशीलता के लिए यह आवश्यक है कि कर निर्धारित करते समय कई वर्षों की हानि धीरे-धीरे या उचित आग प्राप्त कर लिया जाय।

आय कर को व्यायमगत बनाने के लिए अधिवास देणों में शून्य आय का अनुमान लगाते समय कुल आय में कुछ रिमायन नया बटीतियाँ कर दी जाती हैं। यह छूटें तथा बटीतियाँ या तो कर दान योग्यता व विचार से या प्रशासन की सुविधा की दृष्टि से की जाती हैं। प्रगत देण में ही न्यूनतम कर रहित सीमा निश्चित की जाती है — वेगन प्रशासन की सुविधा के लिए क्योंकि छोटी-छोटी आयों पर कर वसूल करने में बाधाएँ भी बहुत होती हैं और उनका पता लगाना भी इतना सरल नहीं होता। इसी प्रकार वस्तुधन योग्यता को उचित आधार बनाने के लिए, सभी व्यक्तिगत वस्तुधन की ओर भी ध्यान दिया जाता है और कुल आय में निश्चित बटीतियों पर की जाती हैं जैसे व्यक्ति विधायक के बच्चे या निर्भरकर्ताओं की संख्या शिक्षा एवं चिकित्सा व्यय आदि। इन सब बटीतियों के बाद ही शुद्ध आय मालूम की जाती है और उस पर कर लगाया जाता है।

आयकर के भार के सम्बन्ध में साधारणतया यही विश्वास किया जाता है कि यह किसी दूसरे व्यक्ति पर नहीं डाला जा सकता और उसी व्यक्ति को करभार सहन करना पड़ता है जिनकी आय पर कर लगाया गया है। हम पहले भी कह चुके हैं कि करभार उसी समय दूसरे व्यक्ति पर डाला जा सकता है जब करदान की व्यापार सम्बन्धी तागतों में वृद्धि हो सकती है। परन्तु आयकर तो शुद्ध आय पर लगाया जाता है। व्यापारी अपनी वस्तुओं का मूल्य कर का भुगतान करने की पूछ आया। मरदा भी गती शकता क्योंकि मूल्य तो माग और पूर्ति की शक्तियों द्वारा निर्धारित होता है। यदि कोई व्यापारी अपनी वस्तुओं को ऊँचे मूल्य पर बेचता है तो वह ऐसा उभी समय कर सकता है जब कि बाजारों में मूल्यों की सामान्य प्रवृत्ति बढ़ने की हो — चाहे मानकर लगा हो या नहीं। यदि वह मूल्य बढ़ाने की स्थिति में है तो अवश्य ही मूल्य बढ़ायेगा। अतः आयकर का भार कर दाता के अतिरिक्त किसी दूसरे व्यक्ति पर नहीं पड़ता क्योंकि आयकर वस्तुओं की उत्पादन लागतों को प्रभावित नहीं करता।

आयकर, कर दान योग्यता के भी अनुबल बनाया जा सकता है। इस कर की दरों को प्रगतिशील करने में कुल आय में से बटीती करके या कुछ छूट देकर, अतिरिक्त (Super Tax) लगाकर इत्यादि उपायों द्वारा।

हम ऊपर देख चुके हैं कि एक निश्चित स्तर से नीचे की आयों को कर मुक्त कर दिया जाता है, जिससे कम आय वाले व्यक्तियों पर कर का भार कम

पड़े। इसी प्रकार कर को कर-दान योग्यता सिद्धान्त के अनुकूल बनाने के लिये, दरों को प्रगतिशील बनाया जाता है। ऊँची आयों पर ऊँची दरों से कर लिया जाता है और नीची आयों पर नीची दरों से कर लगाया जाता है और बहुत नीची आयों को कर से मुक्त कर दिया जाता है। कर की दरों में प्रगतिशीलता लाने के लिये भिन्न-भिन्न देशों में भिन्न भिन्न रीतियाँ अपनाई गई हैं। अधिकतर देशों में खण्ड प्रणाली (Slab System) प्रचलित है। आयकर पर अति कर (Super-tax) लगाकर भी ऊँची आय वाली पर कर का भार अधिक डाला जाता है। अतिरिक्त, एक निश्चित स्तर से ऊपर वाली आयों पर साधारण आयकर के अतिरिक्त लगाया जाता है। अतिरिक्त भी प्रगतिशील होता जाता है। जब आय बहुत अधिक होती जाती है और लाभ की दृष्टि बहुत ऊँची होती जाती है, तब सरकार अधिक लाभकर (Excess Profits Tax) भी लगा देती है। यह कर अत्यधिक ऊँची आयों पर लगाया जाता है। यह कर अधिकतर युद्धकाल में अत्यधिक लाभों पर लगता है, क्योंकि युद्धकाल में व्यापारियों को ऊँचे मूल्यों से अतिरिक्त लाभ बहुत ऊँची दरों से प्राप्त होते हैं। आयकर की छूट देकर तथा कटौतियाँ आदि कर के भी न्यायसंगत बनाया जाता है। जैसे बिना कमाई हुई आयों (Unearned incomes) पर ऊँची दर से कर लगाया और कमाई हुई आयों पर नीची दर से कर देना। श्रम द्वारा प्राप्त आय और सम्पत्ति द्वारा प्राप्त आय में भी भेद किया जाता है। श्रम एवं प्रयत्नों से जो आय प्राप्त होती है, वह उसी समय तक मिलती है जब तक व्यक्ति कार्य करने योग्य रहता है अर्थात् बीमारी, चोट, बेकारी आदि की अवस्था में उसे कोई आय नहीं प्राप्त होती, जबकि सम्पत्ति द्वारा प्राप्त आय नियमित रूप से प्राप्त होती रहती है। माता पिता की मृत्यु के बाद धर्मिक के बच्चे भूखे भी मर सकते हैं, परन्तु सम्पत्ति वालों के बच्चों की सम्पत्ति में आय सदा ही प्राप्त होती रहती है। श्रमिक को भविष्य के लिये अधिक बचाना पड़ता है, जबकि सम्पत्ति वालों को भविष्य की कुछ भी चिन्ता नहीं होती। आयकर निर्धारित करते समय करदाता की व्यक्तिगत परिस्थितियों का भी ध्यान रखा जाता है जैसे व्यक्तियों की, करारोपण के लिये, शुद्ध आय का अनुमान लगाते समय बच्चों की गम्भीरता के अनुसार कुल आय में से कटौती कर दी जाती है। गणित राज्य अमेरिका में तो चिकित्सा सम्बन्धी व्यय भी काट दिये जाते हैं।

आयकर का प्रशासन भी सरलतम रखा गया है। व्यवहार में दो रीतियाँ अपनाई गई हैं—पहली विधि में, आयकर आय के स्रोत (Source) पर ही एकत्रित कर लिया जाता है और दूसरी विधि में करदाता स्वयं अपनी आय का व्यौरा प्रत्येक वर्ष आयकर विभाग को भेजता है। पहली विधि के अन्तर्गत सेवायोजक (Employers) अपने मेक्कानों को, वेतन में से कर की राशि की कटौती करके भुगतान करते हैं और सम्मिलित पूँजी कंपनियाँ लाभ बाँटते समय प्रत्येक हिस्सेदार के लाभ में से कर की सारी राशि काट लेती हैं। दूसरी विधि में करदाता को स्वयं अपनी आय का हिसाब भेजना पड़ता है। कुछ देशों में यह दोनों विधियाँ साथ साथ चलती हैं।

अध्याय के प्रारम्भिक पृष्ठों में हम कह चुके हैं कि वास्तव में आय कर को न्यायशील बनाने के लिये आय से प्राप्त मनुष्यों के अनुसार कर निर्धारित होना चाहिए। परन्तु इस प्रकार के आधार में जो कठिनाइयाँ होती हैं उनका भी वर्णन हम कर चुके हैं। इसी कारण हम इस निष्कर्ष पर पहुँचे थे कि व्यक्ति की मौद्रिक आय पर ही कर लगाना चाहिए, क्योंकि मनुष्यों तथा वास्तविक आय को उचित रूप से मापा नहीं जा सकता।

**कारपोरेशन कर—**व्यापारियों, कम्पनियों तथा प्रमडलों की आय पर जो कर लगाया जाता है उसे कारपोरेशन कर कहते हैं। यह कर उस कर से बिल्कुल भिन्न होता है जो कि कम्पनी के हिस्सेदार अपनी आयों पर देते हैं। कारपोरेशन कर भी बिल्कुल व्यक्तिगत आय कर के समान ही है और इसके मिडान्त इत्यादि आयकर जैसे ही हैं। कभी कभी इस विषय पर बड़ा बड़बुदाद होता है कि कम्पनियों की आय पर दो बार कर लगता है। एक तो कम्पनी की आय पर हमारे हिस्सेदारों द्वारा प्राप्त आय पर। बहुत से लोगों का विचार है कि व्यापारिक कम्पनी हिस्सेदारों की ही मालिकानी है जो हिस्सेदारों की ओर से व्यापार करती है और जो कुछ आय प्राप्त करती है वह हिस्सेदारों की ही होती है। अतः इस मत के अनुसार हिस्सेदारों को दो बार कर का भुगतान करना पड़ता है जो अन्यायपूर्ण है। इसलिये आवश्यकता इस बात की है कि इन दोनों करों में से केवल एक ही कर लिया जाय, या तो कारपोरेशन कर या आयकर। परन्तु यह तर्क आधारहीन है। व्यापारिक कम्पनी हिस्सेदारों की ओर से अवश्य काम करती है परन्तु उनका अपना अस्तित्व होता है। इसलिये कारपोरेशन कर कम्पनी की आय पर लगता है और आयकर हिस्सेदारों की आय पर लगाया जाता है। न्यायालयों ने भी यह स्वीकार किया है कि कारपोरेशन कर से हिस्सेदारों पर दुबारा कर नहीं लगता।

## भारत में आय कर—

भारतीय विधान ने अनुसार मध्य सरकार द्वारा निम्न कर लगाए जा सकते हैं—

गैर कृषिक आय पर कर, सीमा शुल्क, वस्तुशुल्क पर उत्पादन कर, कार्पोरेशन कर, पृथी कर कृषिक भूमि के अतिरिक्त अन्य सम्पत्तियों पर जायदाद कर, रेल के सिस्टम तथा जल संचालन कर, नवाचार तथा वी बिडी इत्यादि पर कर इत्यादि। परन्तु इन करों की आय का एक बहुत छोटा भाग ही मध्य सरकार को प्राप्त हो सकता अर्थात् केवल आय कर दवाड़या तथा श्रृंगार सम्बन्धी वस्तुशुल्क के अतिरिक्त वस्तुशुल्क पर लग हुए उत्पादन कर की आय का ही एक भाग प्राप्त हो सकता। गैर करों की आय राज्य सरकारों को प्राप्त होगी।

**भारत में आय कर का इतिहास—**भारत में सबसे पहले सन् १८६० में आय कर लागू किया गया था। सन् १८५७ की अज्ञानि में भारत सरकार को धन की बहुत ही आवश्यकता थी, इसलिये सरकार ने इस कर का आश्रय लिया।



प्रारम्भिक वर्षों में यह केन्द्रीय सरकार की आय का स्रोत था, परन्तु बाद में इसकी आय केन्द्र और राज्यों के बीच विभाजित होने लगी। सन् १९१६ के विधान सम्बन्धी सुधारों के आधीन यह केन्द्रीय सरकार की ही आय का स्रोत बना रहा परन्तु यह निश्चित हुआ कि इसका एक भाग राज्य सरकारों को भी दिया जाय। इसी प्रकार सन् १९३५ के अधिनियम के आधीन भी आय कर की आय का कुछ भाग राज्य सरकारों को प्राप्त होता रहा। यह केवल औटोनीमियर की सफारिशों का ही परिणाम था कि आय कर का राज्यों का मिलने वाला प्रतिशत पहली बार निश्चित रूप से निर्धारित किया गया। औटोनीमियर के सुझावों के अनुसार आय कर की आय का ५० प्रतिशत भाग राज्यों में बाँटा जाना लगा। सन् १९५२ के वित्त प्रायोग ने इस प्रतिशत को बढ़ा कर ५५ कर दिया और दूसरे वित्त आयोग ने ६० कर दिया।

सन् १८६० में २०० से ५०० रुपये माहवार तक की आय पर २% की दर से और ५०० रुपये से ऊपर की सब आय पर ४% की दर से कर लगाया गया था। ५ वर्ष के पश्चात् इसको समाप्त कर दिया गया। परन्तु १८६६ में फिर लागू किया गया। इसी प्रकार उलट कर हात हाथे सन् १८८६ में इसको स्थायी रूप प्रदान किया गया। यह जान कर आश्चर्य होगा कि सन् १८६० से सन् १८८६ तक लगभग २६ वर्षों में अन्दर १३ कानून बनाये गये थे। सन् १८८६ का नियम भारतीय आय कर के इतिहास में पहला महत्वपूर्ण पग था। इसमें कृषि आय पर कोई कर नहीं लगाया गया था। यह नियम भारत में लगभग ३२ वर्षों तक लागू रहा। सन् १९१८ में भारतीय आय कर में बहुत ही महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए। इन नियमों का मुख्य उद्देश्य व्यक्तिगत करदाताओं के बीच में उत्पन्न होने वाली उन असमानताओं का दूर करना था जो कि सन् १८८६ के नियम से उत्पन्न हो गई थी। इसका उद्देश्य यह भी था कि आय तथा लाभ को मातृम करों की विधि को पूर्णतया स्पष्ट कर दिया जाय क्योंकि विभिन्न प्रांतों के करारपण सम्बन्धी प्रमाणा (standards) में बहुत सी भिन्नताएँ उत्पन्न हो गई थीं। सबसे पहला बार इसी नियम में यह व्यवस्था दी गई थी कि सभी स्रोतों से प्राप्त कुल आय पर ही कर निर्धारित किया जाय। इससे अतिरिक्त कर वर्तमान वर्ष की आय पर ही लिया जाना लगा। यह प्रवृत्ति थी कि पिछले वर्ष की आय के आधार पर कर की दर निर्धारित कर दी जाती थी परन्तु वर्तमान वर्ष की शुद्ध आय का पता, लगाने, का बाद इस दर में परिवर्तन कर दिया जाता था। यह नियम सभी प्रकार की आय पर लागू होता था।

सन् १९२१ में आय कर नियमों की जांच करने के लिये अखिल भारतीय आय कर समिति के सामने नियम का रखा गया। समिति ने सुझावों के अनुसार सन् १९२२ में वर्तमान आय कर बनाया गया और सन् १९३६ में इसमें बहुत महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये। इस अधिनियम के अनुसार भारत में निर्वाहिता की विवेक्षा से प्राप्त आय पर भा कर लगाना आरम्भ हो गया। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसी

परिस्थितियों का वर्णन भी किया गया था जिनके अनुसार कर के दृष्टिकोण से करदाताओं को तीन वर्गों में विभाजित कर दिया गया था अर्थात् भारत के निवासी, गैर निवासी और वे व्यक्ति जो निवासी तो हैं परन्तु साधारणतया निवासी नहीं हैं। अन्तिम वर्ग पर पहले वर्ग की अपेक्षा कर का भार अधिक रखा गया। इस नियम में पहली बार व्यापारिक कम्पनियों की ६ साल तक की हानि को अगले वर्षों तक ले जाने की आज्ञा प्रदान की। इसके अतिरिक्त और भी बहुत से परिवर्तन किये गये थे। परन्तु इस नियम में बराबर संशोधन होते ही रहे। दूसरे महायुद्ध छिड़ने के कारण आय कर के समुचित ढाँचे में और परिवर्तन किये गये। अर्थात् आय कर तथा प्रति कर पर अतिरिक्त कर (surcharge) लगाय गये। कर रहित सीमायें नीची कर दी गईं। कोरपोरेशन वरो की दरों को बड़ा दिया गया और अत्यधिक लाभ कर भी लगा दिये गये। साथ ही अनिवार्य वचन योजना भी चालू कर दी गई। कर की दरें बहुत अधिक प्रगतिशील कर दी गई थीं। सबसे ऊँची दर ५००० रुपये से अधिक न्यूनतम आय पर थी अर्थात् १५% करने प्रति रुपया। आय कर की दरों की प्रगतिशीलता का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि आय कर से जो आय सन् १९३६ में १५२४ करोड़ रुपये थी वह सन् १९४६ में ६११२ करोड़ रुपये हो गई थी। इसी अवधि में कोरपोरेशन कर २०४ करोड़ रुपये से बढ़ कर ७४० करोड़ रुपये हो गया था। यह ध्यान रहे कि यह वृद्धि केवल कर की ऊँची दरों के कारण ही नहीं थी बल्कि युद्धकाल में आयों में वृद्धि भी बहुत हुई थी। युद्ध के बाद आय कर की दरों को कम कर दिया गया और विभिन्न प्रकार की रियायतें भी दे दी गईं। अत्यधिक लाभ वरो को समाप्त कर दिया गया और कर रहित सीमायों को ऊँचा कर दिया गया। सन् १९४७ में एक नया कर अर्थात् पूँजी लाभ कर लगाया गया था। परन्तु यह सन् १९४६ में समाप्त कर दिया गया।

आय कर का वर्तमान ढाँचा निम्न प्रकार है —

अविवाहित व्यक्तियों, हिन्दू संयुक्त परिवार और उन कम्पनियों के लिये जो पंजीकृत (Registered) नहीं हैं आयकर की दरें निम्नांकित हैं —

आयों के विभिन्न वर्ग	दर
कुल आय के प्रथम १,०००) रुपये पर	कुछ नहीं
" " अगले ४,०००) " "	३ प्रतिशत
" " " २,५००) , ,	६ "
" " " २,५००) " "	९ "
" " " २,५००) , ,	११ "
" " " २,५००) " ,	१४ "
" " " ५,०००) " ,	१८ "
" " " शेष आय पर	२५ "

इसके अतिरिक्त निम्न बात ध्यान देने योग्य है —

(१) विवाहित व्यक्तियों के लिये कुल आय के पहले ३०००) रुपये पर कोई कर नहीं है अगले २०००) रुपये पर ३% कर है और गप खंडो पर उपयुक्त तालिका के अनुसार ही कर की दरें हैं।

(२) इसके अतिरिक्त दो वच्चों तक ३००) रुपये प्रति वच्च की दर में कुल आय में से कटौती की जाती है। विवाह और वच्च सम्बन्धी कटौतियाँ केवल उसी समय का जाती हैं जबकि व्यक्ति की आय २००००) रुपये से कम होती है।

(३) हिन्दू सखन परिवारों के लिये भी यह कटौतियाँ की जाती हैं। उनके लिये ६०००) रुपये में नीचे की आयों पर कोई कर नहीं लिया जाता।

(४) पजीवित फर्मों के लिये कर की दर निम्न प्रकार है —

कुल आय के प्रथम ६००००) रुपये पर	कुछ नहीं
अगले ५०००)	५ प्रतिशत
७५०००)	६
गप भाग पर	९

(५) कम्पनियों के लिये कुल आय पर कर की दर ३० प्रतिशत है।

(६) १ लाख रुपये में नीची आयों पर सामान्य रूप से ५ प्रतिशत और १ लाख से ऊपर की आयों पर १० प्रतिशत की दर में अतिरिक्त कर लगाया जाता है। बिना कमाई गई आयों पर इन करों में अतिरिक्त एक विंगप अतिरिक्त कर १५ प्रतिशत की दर में लगाया जाता है। ये अतिरिक्त कर ऊँची आयों पर अगले वे जो हिन्दू सम्प्रदाय परिवारों के सम्बन्ध में १५०००) रुपये से अधिक होती हैं और व्यक्तिगत के सम्बन्ध में ७५००) रुपये से अधिक होता है। सामान्य अतिरिक्त कर की आय में सम्बन्ध की प्राप्ति होती है परन्तु विंगप अतिरिक्त कर (Special Su charge) में प्राप्त आय राज्य और मध्य सरकारों के बीच में बँट जाती है।

(७) कम्पनियाँ न आय कर पर ५ प्रतिशत का दर में अतिरिक्त कर लगाया जाता है। २००००) रुपये से अधिक आयों पर आय करके अतिरिक्त अति कर (Super Tax) भी लगाया जाता है जिसकी दर निम्न प्रकार है —

आय के विभिन्न वर्ग	दर
कुल आय के प्रथम ००००) रुपये पर	कुछ नहीं
अगले ५०००)	५ प्रतिशत
५०००)	१५
१००००)	२०
६००००)	२०
१००००)	२५
१००००)	४०
गप भाग पर	४५

एक लाख रुपया से नीचे की आयों पर अति कर के अतिरिक्त ५ प्रतिशत की दर से और एक लाख से, ऊपर की आय पर १० प्रतिशत की दर से अतिरिक्त कर (Surcharge) लगाया गया है। इसके अतिरिक्त बिना कमाई हुई आय पर १५ प्रतिशत पर विशेष अतिरिक्त कर (Special Surcharge) भी लगाया गया है।

**भारतीय आय कर की मुख्य विशेषतायें**—उपयुक्त विवरण के बाद हम इस स्थिति में हैं कि भारत में आय कर की मुख्य विशेषतायाँ की गणना कर सकें। यह विशेषतायें निम्न प्रकार हैं—

भारत में आय के सबसे ऊँचे तण्ड पर कर का दर बिना कमाई हुई आय के लिए ८४% है और कमाई हुई आय पर ७७%। सन १९५५ में कर जाच आयोग ने भारत में आय कर की दरों की तुलना अन्य देशों से करते हुए बताया कि भारत में प्रारम्भिक दरें अन्य देशों की तुलना में नीची थी और प्रगतिशीलता का अंश बहुत ऊँचा था। उदाहरण के लिए (१०,०००) (१५,०००) और (२५,०००) रुपये तक के तण्ड पर कर की दर बहुत से देशों की तुलना में बहुत कम थी परन्तु (२५,०००) के बाद एक दम बढ़ना प्रारम्भ हुई और (४०,०००) रुपया पर बहुत ऊँची हो गई और यहाँ तक कि (७०,०००) रुपये तक कर की दर इतनी ऊँची हो गई कि ६०० के ० पश्चात् भारत का ही स्थान था। कर जाच आयोग का यह मुभाव था कि आय कर टांचे को अधिक व्यापगगन करने के लिए आय को अधिक खण्डों में विभाजित किया जाय, यद्यपि प्रारम्भिक खण्डों में करदाताओं की संख्या सबसे अधिक थी। इस मुभाव को मानते हुए सन १९५७ तक आय को ३ खण्डों में विभाजित कर दिया गया। आयोग ने अपनी खोज करने के बाद यह भी पता लगाया कि भारत में व्यक्ति उम्र समय तक आय कर के क्षेत्र में नहीं आता जब तक कि उसकी आय, राष्ट्रीय प्रति व्यक्ति आय स्तर (National Per Capita Income Level) से लगभग १५ गुनी नहीं हो जाती और इस स्तर से ५०० गुनी अधिक आय पर कर की दर सबसे ऊँची हो जाती है जबकि दूसरे वक्ता में यह गुणक (Multiples) बहुत नीचे है। इसके अतिरिक्त भारत में केवल १६% व्यक्ति ही आय कर का भुगतान करते हैं। इन कारणों से आयोग ने आय कर को, उपस्थित असमानताओं (जो कि आय कर का भुगतान करने वाले व्यक्तियों तथा उन व्यक्तियों में जिन पर आय कर नहीं लगता उपस्थित है) को दूर करने का एक शक्तिशाली अस्त्र बताया है। आयोग ने इस बात पर भी जोर दिया कि प्रारम्भिक खण्डों पर कर की दर न बढ़ा कर न्यूनतम कर रहित सीमा को नीचा कर दिया जाय। आयोग की इस सिफारिश को स्वीकार करके सरकार ने सन १९५७ में कर रहित सीमा को कम करके ३०००) रुपया पर निश्चित कर दिया था। यह ध्यान रहे कि कर रहित सीमा को कम करने से प्रारम्भिक खण्डों के अन्तर्गत आने वाले करदाताओं को बहुत अधिक मात्रा में कर भार सहन करना पड़ रहा है। साथ ही कर रहित सीमा को नीचा करके छोटी छोटी आय वाले व्यक्तियों में कर शकट

करन का खर्चा भी बट जायगा। अतः इस उपाय से कोई भी लाभ नहीं होगा। इसलिए यह आवश्यक है कि प्रारम्भिक स्तर पर आय को और अधिक खण्डों में विभाजित कर दिया जाय। आगोश ने यह भी बताया कि कयावि ऊँच खण्डों में ८५% की दर से अधिक कर लगाने का विचार उचित नहीं है। इसलिये मध्यम खण्डों या बीच के खण्डों की आय पर कर की दर को बढ़ाया जा सकता है। आपाग का इस सम्बन्ध में अन्तिम निष्कारण यह था कि घाय कर की दरों को बढ़ाने के अतिरिक्त २५०००) रूपया से अधिक का आय के लिए एक विशेष कर एक अनिवार्य बचत योजना (Surcharge cum Compulsory Deposit Scheme) लागू की जाय। इस योजना की पहली विनियमता तो यह है कि २५०००) रूपया से अधिक आय पर प्रगतिशील रूप से विनियम कर लागू किया जाय। परन्तु करदाता का यह अधिकार होगा कि यह सरकार में एक वाचनालय कृष्ण बहुत नौवा सूद का दर पर प्राप्त कर से और उसका विनिवेश सरकार द्वारा स्वीकृत उपयोगों में कर सक। इस योजना की दूसरी विनियमता यह होगी कि २५०००) रूपया से अधिक आय प्राप्त करने वाले व्यक्तियों से प्रगतिशील दर पर अनिवार्य रूप से जमा प्राप्त का आय जिम्मा भुगतान ४० वर्षों के बाद बॉन्ड के रूप में किया जाय और यह बॉन्ड पहले २५ वर्षों के बाद भुगतान जा सक। इस योजना में आयों का यह उद्देश्य था कि धना व्यक्तियों की लक्ष्य करन की गतिन कम हो जाए जिससे वर्तमान धन रूप मूल्य कम होय तब और आय का प्रगतिशीलता भी कम हो जाय।

हम पहले कह चुके हैं कि घाय कर के भार को समान बनाने के लिए विभिन्न प्रकार की कटौतियाँ तथा रियायतें दी जाती हैं। भारत में भी यह आय को गणना करत समय इस प्रकार की कटौतियाँ की जाती हैं। सबसे पहले सन १८४५ में बिना कमाई हुई आय और कमाई हुई आय के बीच भेद किया गया था। कर जाय आयों का (मन् १८५५) यह राय थी कि क्योंकि आय बढ़ने के साथ साथ आयों के बीच में इस प्रकार का भेद करना कठिन हो जाता है और इसका बहुत बुरा भा नहीं रहता। इसलिये एक निश्चित सीमा जैसे २४०००) रूपया से कम का आय पर एक कमाई हुई आय का भत्ता (Earned Income Allowance) दे दिया जाय। इन निष्कारणों के बाद मन् १८५५ में ८५०००) रूपया से नीचे का आय पर यह भत्ता दिया गया था। परन्तु कमाई हुई तथा बिना कमाई हुई आय के बीच का भेद फिर आरम्भ कर लिया गया। आयों की यह भी निष्कारण थी कि विदेशों की भाँति भारत में भी नियमित रूप से कुटुम्ब भत्ता (Family Allowances) की व्यवस्था ३ वर्षों के अन्दर होना चाहिए। उसका प्रस्ताव था कि इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए विवाहित व्यक्तियों के लिये कर रहित सीमा २०००) रूपया और अविवाहित व्यक्तियों के लिये १०००) रूपया कर दी जाय। सन १८५५ में इन निष्कारणों का व्यावहारिक रूप प्रदान कर दिया था परन्तु सन १८५७ में विवाहित व्यक्तियों के लिये कर रहित सीमा को पुनः बढ़ाकर ३०००) रूपया कर दिया गया। साथ ही दो बच्चा तक ३००) रूपया प्रति बच्चों की दर से बच्चा का भत्ता (Children

Allowance) भी दिया जाने लगा ।

इसमें तो कोई सदेह नहीं कि आयकर का वचनों और पूँजी निर्माण पर बुरा प्रभाव पड़ता है । इसलिये आयकर के दुरे प्रभावों को कम करने के लिये अन्य प्रकार की कटौतियाँ भी की जाती हैं जैसे प्रावधान कोष और बीमा सम्बन्धी भत्ते (Provident Fund and Insurance Allowances) इत्यादि । भारत में कुछ ऐसी व्यवस्था है कि जो भुगतान प्रावधान कोष में किये जाते हैं या बीमा सम्बन्धी निश्चयों में किये जाते हैं (यदि यह कुल आय का  $\frac{1}{2}$  या ८,००० रुपये, इन दोनों में से जो भी कम हो, तक है) उनको कर निर्धारित करने के लिये व्यक्ति की आय में नहीं जोड़ा जाता । इसी प्रकार की अन्य कटौतियाँ सन् १९४२ के आयकर अधिनियम में भी प्रस्तुत की गई थी । मशीनों इमारतों आदि की घिसावट आदि की कटौतियाँ भी फर्मों तथा कम्पनियों की शुद्ध आय की गणना करते समय कुल आय में से कर दी जाती हैं । इसी प्रकार को कुछ विनोद कटौतियाँ की गयीं १९४६ से १९५१ तक के पाल में ब्रह्मा दी गई थी । कर जाँच आयोग ने उत्पादन तथा पूँजी निर्माण को प्रोत्साहित करने के लिये एक सामान्य योजना प्रस्तुत की थी । इस योजना के अनुसार उपक्रमों की ३ भागों में रखना गया था । प्रथम भाग में सभी उद्योगों में काम करने वाली कम्पनियों को सम्मिलित किया गया था । दूसरे वर्ग में कुछ चुने हुए उद्योगों को सम्मिलित किया गया था । यह उद्योग या तो राष्ट्रीय विकास की दृष्टि में महत्वपूर्ण होने चाहिये या ऐसे उद्योग हो जिनका विकास स्वयं अपने प्रयत्नों से न हो सके । यह उद्योग उत्पादकों की वस्तुओं या पूँजीगत वस्तुओं से सम्बन्धित होने चाहिये और इनका चुनाव आयकर विभाग द्वारा न हो कर किसी अन्य संस्था द्वारा हो । तीसरे वर्ग में केवल वही बड़े से उद्योग लिये जायें जिनका चुनाव सरकार समय-समय पर राष्ट्रीय महत्व की दृष्टि से करती रहे । कमीशन की सिफारिश थी कि पहले वर्ग के उद्योगों को जो अभी तक लाभ दिया जा रहा है वही भविष्य में भी दिया जाये, अर्थात् बिना बड़े हुए लाभों पर १ आना प्रति रुपये की दर से कटौती । दूसरे वर्ग के उद्योगों को एक विकास कटौती (Development Rebate) की सुविधा प्रदान की जाये । इस वर्ग की सभी कम्पनियों को यह सुविधा स्वाधीन पूँजी की वस्तुएँ खरीदने के लिये दी जानी चाहिये और तीसरे वर्ग में चुने हुए उद्योगों में स्थापित होने वाली नई कम्पनियों में उत्पादन आरम्भ होने वाले वर्ष से ६ वर्षों तक कोई भी कर नहीं लिया जाये । इसके बाद ५ वर्षों तक साधारणतया घिसावट या दुगने तक की कटौती की सुविधा दी जाये । इन रियायतों के प्रभाव का दर ५ वर्षों के बाद अभ्यस्य किया जाय और जो भी स्थिति हो उसे भारतीय गणद के मामले रखा जाये । इन सब मुद्दों से उद्योगों को मशीनें आदि खरीदने के लिये मशीनों की कुल लागतों का २५% तक का एक विकास कटौती का प्रस्ताव स्वीकार कर लिया गया ।

कर जाँच आयोग ने आयकर विभाग को प्रशामन सम्बन्धी कुशलता को बढ़ाने के लिये भी अपने सुझाव दिये थे । कमीशन का सुझाव था कि आयकर

विभाग के अपसरा को जनता के साथ अच्छा व्यवहार करना चाहिये और फर भुग-  
नान की राशि निर्धारित करने में तथा प्राप्त किये हुए धन को लौटाने में अनावश्यक  
देरी नहीं करनी चाहिये इत्यादि इत्यादि। उक्त प्रस्ताव या नि इस काय में  
निय विशेष अफसर नियुक्त किय जाय।

पिछले कुछ वर्षों में आयकर में प्राप्त आय की राशि इस प्रकार है —

(करोड़ रुपयों में)

वर्ष	आय	वर्ष	आय	वर्ष	आय
सन १८९१-९२	१४६ १८	सन १९१४-१५	१२२ २६	सन १९५३-५८	१५५ ६०
१८९२-९३	१४१ ४३	१९१५-१६	१३१ ३५	१९५४-५८	१६१ ५०
१८९३-९४	१२२ ८४	१९१६-१७	१५१ ७४		

आयकर की चोरी भारत में निज कोई अनोखी बात नहीं है। यह तो आम  
मनी देगो में प्रचलित है। हर जांच आयोग के अनुसार यह चोरी लगभग ३० और  
४० करोड़ रुपय का होती होगी। परन्तु प्रो० बलद्वीर का अनुमान था कि भारत में  
२०० से ३०० करोड़ रुपय के बीच में आय कर की चोरी की जाती है। कुछ भी  
हो मता अवश्य है कि आय कर की चोरी की जाती है और इस चोरी को रोकना  
आवश्यक है क्योंकि इससे केवल सरकारों को आय ही कम नहीं होगी बल्कि ईमानदार  
कर दाताओं पर कर का भार भी अधिक हो जाता है। कर जांच आयोग ने इसको  
रोकने के लिए बहुत सी गतिविधि बताई हैं जिनमें से एक यह भी है कि एक आय  
कर पृष्ठ ताछ आयोग जैसी स्थायी मस्था स्थापित की जाय जिसका अध्यक्ष हाईकोर्ट  
के जज में नीची हैसियत का व्यक्ति न हो। इसने यह भी सुझाव दिया कि आयकर  
निरीक्षण को अधिक गतिविधि पदान की जाए ताकि वे व्यापारियों के दफतरो पर  
छापा मार सब और उचित आयकर सम्बन्धी कागजातों को बरामद कर सकें।

कारपोरेशन कर — कम्पनियों की आय पर जो प्रतिकर (Super Tax)  
लगता है उस कारपोरेशन कर कहते हैं। आजकल कम्पनियों पर प्रतिकर की दर  
मुल आय पर ५०% है। इसके ऊपर कोई प्रतिरिक्त कर (Surcharge) नहीं  
लिया जाता है। कुछ बर्षों पूरा कर सने पर कटौतिया भी दी जाती है। कर जांच  
आयोग के अनुसार कारपोरेशन कर की दरें इस प्रकार हैं — प्रथम २५,०००)  
रुपया पर एक प्राप्ति प्रति रुपया और गण आय पर २ आने ६ पाई प्रति रुपया।  
इस कर से सन् १८५७-५८ से ५०% करोड़ रुपय प्राप्त हुए थे और सन् १८५८-५९  
में ५५% करोड़ रुपय प्राप्त होने की आशा थी।

अधिक लाभ कर (Excess Profit Tax) — सन् १८४० से एक अधिक लाभ  
कर लागू किया गया था। इसके अनुसार सामान्य वर्षों की अपेक्षा प्राप्त होने वाले  
अधिक लाभों पर ५०% की दर से कर दिया जाता था। सरकार ने सन् १९३५-  
३६ या सन् १९३६-३७ या सन् १८३५-३६ से सन् १९३७-३८ का औसत या  
सन् १९३६-३७ व १९३७-३८ के औसत — को अधिक लाभ का अनुमान लगाने

के लिये सामान्य काल घोषित कर दिया था और व्यापारियों को यह स्वतन्त्रता थी कि वे इन अवधियों से जिसको चाह चुन लें। सन १९४१ में कर की दर को बढ़ाकर ६६ $\frac{३}{४}$ % कर दिया गया था। सन १९४२ में यह घोषित किया कि यदि कोई व्यक्ति कर के अतिरिक्त अपने लाभ का १३ $\frac{३}{४}$  भाग सरकार के पास जमा करा देगा तो सरकार उन पर अपनी आय से अधिक लाभों का ६ $\frac{३}{४}$ % देगी और यह दोना (अर्थात् १३ $\frac{३}{४}$ % व्यापारियों द्वारा दिया हुआ और ६ $\frac{३}{४}$ % सरकार का अंश बान) युद्ध के बाद वापिस कर दिया जायेगा। साथ ही करदाता जो धन राशि जमा करेगा उस पर २% की दर में मूद भा दिया जाएगा। सन १९४३ में जमा करों की योजना को अनिवार्य घोषित कर दिया गया और अतः में एक ऐसी अवस्था पहुँची जबकि कम्पनियाँ का कुल अधिक लाभ किसी न किमा कर के रूप में सरकारी खजानों में जमा होने लगा यद्यपि इसका कुछ भाग युद्ध के बाद लौटाया जाना था। यह कर केवल युद्ध के वर्षों में ही लागू किया गया था और इसलिए सन १९४६ में युद्ध समाप्त होने का इसको भी समाप्त कर दिया गया।

सन १९४७ में श्री लियाकत अली खाँ ने व्यापारिक लाभों पर कर लागू किया था परन्तु यह भी सन १९५० में समाप्त कर दिया गया।

प्रो० कलडोर ने भारत में कर प्रणाली पर अपने सुधार सम्बन्धी विचार प्रकट करते हुए यह प्रस्ताव दिया था कि भारत में आय कर और अति कर के स्थान पर केवल आय कर ही लागू किया जाय जो व्यक्तिगत और साझादारा इत्यादि के लिये २५,०००) रुपये की वार्षिक आय तक प्रगतिशील हो और उसके ऊपर का सभी आय पर कर ७ भागे प्रति रुपए की दर में समान हो। इस प्रकार कर का सबसे ऊँचा दर ४५% होगा। प्रो० कलडोर का प्रस्ताव था कि कम्पनियाँ पर वर्तमान आय कर और कारपोरेशन कर के स्थान पर केवल एक ही कर उनकी कुल आय पर लगाया जाय जिसकी दर प्रत्येक आय के लिए ७ भाग प्रति रुपए हो। प्रो० कलडोर के यह प्रस्ताव उनके द्वारा प्रस्तुत की गई करारोपण की समुचित योजना का ही एक मुख्य अंग था। परन्तु जब कि सरकार ने उनके द्वारा प्रस्तावित सभी नये करों को लागू कर दिया है आय कर की दरों को अभी तक कम नहीं किया है। इसका मुख्य कारण यह है कि आय कर की दरों को कम करने से जो आय की हानि होगी वह नये करों द्वारा पूरी नहीं हो सकेगी। इसके अतिरिक्त प्रो० कलडोर की समुचित योजना के अनुसार सारे करों (पूँजी लाभ कर, वार्षिक धन कर व्यय कर और उपहार कर) से सम्बन्धित हिसाब किताब एवं साथ ही देना पड़ेगा। परन्तु क्योंकि यह सब होना इतनी जल्दी सम्भव नहीं था इसलिए प्रो० कलडोर द्वारा प्रस्तुत आय कर सम्बन्धी सुझावों की ओर अभी तक कोई भी ध्यान नहीं दिया गया। आशा है कि तीसरी पंचवर्षीय योजना के अन्त तक कर प्रणाली को प्रो० कलडोर के प्रस्तावों के अनुसार सुधारा जावेगा।



## संघ सरकार की आय के

### स्रोत (क्रमशः) —

#### सम्पत्ति करारोपण — (मृत्यु-कर)

#### Sources of Revenue of the Union Govern- ment (Contd) —

#### Property Taxation — (Death-Duties)

#### प्राक्कथन —

प्राजकल पूँजीगत वस्तुओं पर कर लगाने की प्रथा सामान्य रूप से समार के प्रत्येक देश में ही प्रचलित है। प्राचिन सभ्यता में पूँजी एवं वे उस भाग को कहते हैं जो अधिक धन की उत्पत्ति करता है अथवा मनीषा इत्यादि। परन्तु करारोपण की दृष्टि से पूँजी शब्द का अर्थ काफी विस्तृत है और इसके अन्तर्गत सभी प्रकार की वस्तुओं के बिल बिके कोषों (Stock) को सम्मिलित किया जाता है। इसमें अन्तर्गत अचल सम्पत्ति जैसे भूमि तथा इमारत और चल सम्पत्ति जैसे फरनीचर, जेवर आदि प्रतिभूतियाँ (Securities) और मुद्रा सम्मिलित होती हैं।

प्राचीन समय में ही यह एक विवादग्रस्त विषय बना था रहा है कि पूँजी पर कर लगाया जाय या नहीं। प्राचीन लेखकों का कुछ ऐसा विचार था कि पूँजी की अपेक्षा धन पर कर लगाना अधिक लाभप्रद होगा क्योंकि पूँजी पर एक तो उपस्थित पूँजी की मात्रा को कम कर देता है और दूसरे भविष्य में पूँजी के विकास में बाधा उत्पन्न करता है। परन्तु कुछ लेखकों का विचार है कि पूँजी का हानिकारक नहीं होता है क्योंकि यह अन्य करों की भाँति समाज की चालू उत्पत्ति में से ही दिया जाता है।<sup>1</sup> परन्तु क्योंकि चालू उत्पत्ति का कुछ भाग बचतों में चला जाता है और कुछ भाग उपभोग में आता है इसलिए प्रश्न यह है कि पूँजी पर कर का भुगतान कुल उत्पत्ति के बचतों वाले भाग में से होगा या उस भाग में से जिसका उपयोग उपभोग कार्यों में होता है, यह कई बातों पर निर्भर करेगा, जैसे कर की प्रवृत्ति पर्याप्त बार बार उत्पन्न होने वाला है या केवल एक बार ही उत्पन्न होने वाला है, कर-दाता की मनीषा इत्यादि। यदि कर का भुगतान केवल एक बार ही करना है तो यह बचतों में से किया जा सकता है और यदि कर का भुगतान बार बार होता है तो भविष्य में करदाता की आय सम्बन्धी भाग पर निर्भर करेगा। यदि आय सम्बन्धी

माँग लोचपूर्ण है तो बचतों में से भुगतान किया जायगा अन्यथा उपभोग को कम करके कर या भुगतान किया जायगा। प्राचीन लखको का यह विचार, कि सम्पत्ति कर उत्पादन को कम करेगा उचित नहीं है क्योंकि उत्पादन विनोयोगों द्वारा प्रोत्साहित होता है और सम्पत्ति कर केवल बचतों को ही निरुत्साहित करता है। इसलिये उत्पादन पर कोई विशेष बुरा प्रभाव नहीं पड़ेगा।

व्यक्तियों की कर दान योग्यता को आकने के लिए भी सम्पत्ति केवल आय को छोड़कर अन्य वस्तुओं की अपेक्षा अधिक अच्छा आधार है, क्योंकि सम्पत्ति से वरदाताओं की तुलनात्मक आर्थिक शक्ति का अनुमान भली भाँति लगाया जा सकता है। इसके अतिरिक्त सम्पत्ति कर द्वारा समाज में धन के वितरण को अधिक सामान्य किया जा सकता है। अधिकतर देशों में जो सम्पत्ति कर लगाय गये हैं उनमें मुख्य मृत्यु कर, पूँजीगत वस्तुओं पर कर, वन पर कर और उपहार कर हैं। हम इनमें प्रत्येक का वर्णन निम्न पृष्ठों में करेंगे —

### मृत्यु कर—

मृत्यु कर वह कर है जो मृत्यु के पश्चात् व्यक्ति द्वारा छोड़ी हुई सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर लगाया जाता है। अतः यह कर मृतक व्यक्तियों के उत्तराधिकारियों से प्राप्त किया जाता है। इस कर के साधारणतया दो रूप होते हैं। प्रथम भू-सम्पत्ति कर (Estate duty) और दूसरा उत्तराधिकार कर। भू-सम्पत्ति कर मृतक व्यक्ति द्वारा छोड़ी गई कुल सम्पत्ति पर होता है या अचल के उत्तराधिकारियों में बाँट जाने से पहले ही कर वसूल कर लिया जाता है। इसमें इस बात को कोई महत्त्व नहीं दिया जाता कि मृतक व्यक्ति की सम्पत्ति किसको प्राप्त हो रही है, इन व्यक्तियों का मृतक व्यक्ति से क्या सम्बन्ध है इत्यादि। दूसरी ओर उत्तराधिकार कर में मृतक व्यक्ति की सम्पत्ति का बँटवारा हो जाने के बाद सम्पत्ति प्राप्त करने वाले उत्तराधिकारियों पर अलग अलग कर लगाया जाता है। अतः इसमें केवल यही नहीं देखा जाता कि किसी विशेष उत्तराधिकारी को कितनी सम्पत्ति मिली है बरन यह भी देखा जाता है कि सम्पत्ति प्राप्त करने वाले व्यक्ति का मृतक व्यक्ति से कैसा सम्बन्ध है—निकट का या दूर का उत्तराधिकारी की अपनी निजी सम्पत्ति तथा प्राप्त की हुई सम्पत्ति का सामूहिक मूल्य क्या है इत्यादि। व्यवहार में उत्तराधिकारी का सम्बन्ध मृतक व्यक्ति से जितना दूर का होता है उतनी ही कर की दर अधिक होती है और जितना निकट का होता है उतनी ही कम होती है। प्रबन्ध के दृष्टिकोण से मृत्यु कर का पहला रूप दूसरे की अपेक्षा अधिक सरल तथा मितव्ययी होता है। साथ ही साथ उत्पादक में अधिक होता है। कारण यह है कि उत्तराधिकार कर में सम्पत्ति के हिसाब का मूल्य निर्धारित करने तथा उत्तराधिकारियों के सम्बन्ध में पूँछनाछ करने में अधिक व्यय होता है और कर की दरें निश्चित करने में भी अधिक मनमाने ढंग से काम लिया जाता है। साथ ही साथ उत्तराधिकार कर में करदान योग्यता को अधिक महत्त्व दिया जाता है जिसका यही रूप से पता लगाना मामूली काम नहीं

लेती है इसलिये उसको अधिकार है कि वह सभी जायदादों के वितरण में से हिस्सा प्राप्त करे।<sup>3</sup> अतः मृत्यु कर न्यायसंगत है। परन्तु इस सिद्धान्त के आधार पर आधुनिक मृत्यु करारोपण को उचित सिद्ध करना ठीक न होगा। प्रथम, जिस प्रकार यह सिद्धान्त मृत्यु कर के सम्बन्ध में लागू किया जाता है उसी प्रकार यह आय कर के सम्बन्ध में भी लागू किया जा सकता है। इसका अतिप्राय यह हुआ कि जब किसी देश में आय कर लागू कर दिया गया है तो उसके साथ-साथ मृत्यु कर नहीं लगाया जा सकता। परन्तु व्यवहार में ऐसा नहीं होता। यदि ऐसा किया जाये तो आधुनिक सरकारों को पर्याप्त आय भी प्राप्त नहीं होगी। इस सिद्धान्त को स्वीकार करने में एक कठिनाई यह भी है कि छोटी बड़ी सभी जायदादों के हस्तान्तरण पर कर लागू किया जाये। क्योंकि सरकार सभी प्रकार की जायदादों की उत्पत्ति में सहायता करती है। इस प्रकार यह समझ में नहीं आता कि यह सिद्धान्त, मृत्यु कर की प्रगतिशीलता और छोटी जायदादों के कर मुक्त रहने के तथ्यों का स्पष्टीकरण किस प्रकार करता है। साथ ही यह इस को भी स्पष्ट करने में असमर्थ रहता है कि जब सरकार व्यापारिक लाभों में से हिस्सा बटाती है तो व्यापारिक हानियों में हिस्सेदार क्यों नहीं होती।<sup>4</sup>

(३) पिछला-कर सिद्धान्त—इस सिद्धान्त के प्रतिपादकों का विश्वास है कि मृत्यु कर एक ऐसा अस्त्र है जिसके द्वारा उन करो को एकत्रित कर लिया जाता है जिनका भुगतान मृतक व्यक्ति ने अपने जीवनकाल में नहीं किया था।<sup>5</sup> इस सिद्धान्त को स्वीकार करने में पहली कठिनाई तो यह है कि यह कैसे निश्चित किया जाये कि उपस्थित जायदाद का कितना भाग पिछले करो के भुगतान न करने के कारण जमा हुआ है। इसके अतिरिक्त यदि मृत्युकर केवल चोरी किये गये करो को एकत्रित करने का एक साधन मात्र है, तो फिर यह सम्पूर्ण जायदाद और सभी प्रकार की सम्पत्तियों पर क्यों लगाया जाता है? यह केवल उसी सम्पत्ति पर क्यों नहीं लगाया जाता जो करो की चोरी के कारण उत्पन्न हुई है। यह सोचना भी मूर्खता है कि इतनी बड़ी सम्पत्ति करो की चोरी करके जमा की जा सकती है और यह भी अनुमान इसलिये उचित नहीं है कि सम्पत्ति का होना इस बात का प्रमाण है कि भूतकाल में करो की चोरी की गई थी।<sup>6</sup>

(४) करदान योग्यता सिद्धान्त—अहुया मृत्यु कर का समर्थन इस आधार पर किया गया है कि यह कर व्यक्तियों की करदान योग्यता के सिद्धान्त के अनुकूल है। यह सिद्धान्त इस बात की ओर ध्यान दिलाता है कि व्यक्तियों में अन्य करो के भुगतान करने की योग्यता में सम्पत्ति के हस्तान्तरण से जो अतिरिक्त करदान योग्यता

3 Seligman *Essays in Taxation*, 1913, P. 129.

4 Philipe. E. Taylor *Op. cit.* P. 496.

5 Seligman *Op. cit.* P. 135

6. Philipe E. Taylor *Op. cit.*, P. 497

उदात्त होती है उस व्यक्ति पर मृत्यु कर लगाया जाता है। दूसरे किसी व्यक्ति के अधिकार में सम्पत्ति होन की बात स्वयं यह निन्द्य होती है कि उनकी व्यक्तिगत सम्पत्ति उन व्यक्ति के अपेक्षा अधिक है। तिसरे, मृत्यु कर ऐसे समय पर एवमित किया जाता है जब कि व्यक्ति को सम्पत्ति प्राप्त होती है और उस व्यक्ति में उस समय कर का भुगतान करने की आवश्यकता होती है। अन्त में मृत्यु कर, विशेष रूप से उत्तराधिकारी के लिये का प्रयोजन बनाया जा सकता है और करभार का उचित विनियम किया जा सकता है।

योग्यता सिद्धान्त के अनुसार मृत्यु कर की दर का दा तिराया में प्रतिशत बनाया जा सकता है। प्रथम आयदाद के प्रकार के विचार के अनुसार और दूसरे मृत्यु कर व्यक्ति और व्यक्ति के आयदाद के अनुसार। आयदाद के प्रकार के अनुसार दर का प्रयोजन निम्न प्रकार में बनाया जा सकता है —

(१) प्रथम, मृत्यु व्यक्ति द्वारा छोड़ी हुई सम्पत्ति के मूल्य के अनुसार, अर्थात् जैसे मृत्यु व्यक्ति के सम्पत्ति पर जैसे दर और कम मृत्यु कर की सम्पत्ति पर नीची दर और एक निश्चित सीमा में नीची सम्पत्ति का कर मुक्त कर। इस प्रकार की प्रयोजनीयता भू-सम्पत्ति के (Estate Duty) में स्थापित की जाती है। परन्तु एक ही सम्पत्ति के विभिन्न व्यक्ति में कर की दर का प्रयोजन नहीं बनाया जा सकता। क्योंकि सम्पूर्ण सम्पत्ति का मूल्य एक साथ ही धारित जाता है और कर की दर का वृद्धि विभिन्न व्यक्ति में प्राप्त की हुई सम्पत्ति के अनुपात में कर दिया जाता है। इस प्रकार भू-सम्पत्ति के अनुपात में दर है।

(२) दूसरे, कर की दर को व्यक्ति विशेष द्वारा प्राप्त की गई सम्पत्ति के अनुसार प्रयोजनीय बनाया जा सकता है। जिस व्यक्ति का बड़ी सम्पत्ति प्राप्त हो उन पर छोटी सम्पत्ति प्राप्त करने वाला की अपेक्षा जैसे दर पर कर लगाया जावे। उत्तराधिकार कर की दर में इसी प्रकार प्रयोजनीयता लाई जाती है। इस प्रकार के कर की प्रयोजनीयता व्यक्तिगत रूप से लगाने के लिये, क्योंकि यह पूर्णरूप में करदान योग्यता के अनुकूल होती है। परन्तु आयदाद कर की अपेक्षा इस कर का प्रत्यक्ष नुकसान नहीं होता। सभी-वर्गीय उत्तराधिकार कर का अधिक न्याय लगाने के लिये सम सम्पत्ति पर भी सम्पत्ति कर दिया जाता है या कि किसी व्यक्ति के पास उत्तराधिकार में प्राप्त हुई सम्पत्ति के पहले से उपस्थित की। अतः किसी एक व्यक्ति की उत्तराधिकार में प्राप्त होने वाली छोटी सी सम्पत्ति पर जैसे दर से कर लगाया जा सकता है और कर को अधिक प्रयोजनीय बनाया जा सकता है।

मृत्यु व्यक्ति और उत्तराधिकारी के बीच सम्पत्ति की निकटता या दूरी के अनुसार भी मृत्यु कर की दर को प्रयोजनीय बनाया जा सकता है। विभिन्न देशों में उत्तराधिकार की तीन वर्गों में विभाजित किया गया है। प्रथम वर्ग में प्रत्यक्ष उत्तराधिकारियों जैसे, पति अथवा पत्नी, बच्चे, माता, पिता, दादा अथवा दादी और भाता अथवा भती। दूसरे वर्ग में भ्रातृव्य (Collateral) उत्तराधिकारी सम्पत्ति

किये जाते हैं जैसे भाई, बहन, सम्बन्धित भाई बहन, चाचा, चाची, मामा, माई इत्यादि। और तीसरे वर्ग में वे सभी व्यक्ति सम्मिलित किये जाते हैं जिनका मृतक व्यक्ति से कोई खून का सम्बन्ध नहीं होता। प्रथम वर्ग के व्यक्तियों के सम्बन्ध में कर रहित सीमा ऊँची रहती है और कर की दर अपेक्षाकृत नीची होती है। दूसरे वर्ग के व्यक्तियों के लिये कर रहित सीमा नीची होती है और ऊँची प्रगतिशील दरें होती हैं और तीसरे वर्ग के व्यक्तियों के लिये न्यूनतम कर रहित सीमाएँ होती हैं और उच्चतम प्रगतिशील कर की दरें होती हैं।

अन्त में मृत्यु कर को इस आधार पर भी प्रगतिशील बनाया जा सकता है कि एक ही सम्पत्ति कितने उत्तराधिकारियों के हाथों में से निकल चुकी है। यदि कोई सम्पत्ति १० पुत्रों से उत्तराधिकारियों को प्राप्त होती चली आ रही है तो पुत्रों की संख्या बढ़ने के साथ साथ मृत्यु कर की दर भी प्रगतिशील होती जायेगी।

(५) धन का पुनर्वितरण — मृत्यु कर मृत्यु के कारण होने वाले सम्पत्ति हस्तान्तरण के समय लगाये जाते हैं। स्वयं सम्पत्ति ही कर का आधार होती है और कर की दर प्रायः सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय से अधिक होती है। इसलिए स्पष्ट ही है कि मृत्यु कर का उद्देश्य धन पर कर लगाना है। गत वर्षों में निजी सम्पत्ति के विरुद्ध काफी आलोचनाएँ हुई हैं। सबसे महत्वपूर्ण आलोचना यह है कि निजी सम्पत्ति के अधिकार में धन और आय का वितरण बहुत असमान हो गया है, जिसके कारण सामाजिक कल्याण दिन प्रतिदिन कम होता जा रहा है। इसके अतिरिक्त अधिकतर सम्पत्ति उन व्यक्तियों द्वारा एकत्रित की गई है जिनको अधिक आय प्राप्त होती है परन्तु जिनकी उपभोग करने की प्रवृत्ति कम होती है। इसलिए लगभग सभी व्यक्ति इन बातों से सहमत हैं कि निजी सम्पत्ति प्रणाली को नियन्त्रित करके दूर किया जाए। परम्परागत विचारधारा के अनुसार सरकार को धन का वितरण इसलिए भी समान करना चाहिये क्योंकि समाज के अधिकांश व्यक्ति पूर्ण रूप से निजी सम्पत्ति द्वारा ठुकरा दिये जाते हैं और उनका आर्थिक कल्याण नहीं हो पाता। इन व्यक्तियों ने आर्थिक कल्याण में वृद्धि करने के लिये एक न्यूनतम मजदूरी निश्चित की जाने, काम के घण्टे कम कर दिये जायें, सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था की जायें, आदि प्रस्ताव दिये गए हैं। पिछले वर्षों में आर्थिक आधारों पर भी आय की असमानताओं की आलोचना की गई है। नई विचारधारा के अनुसार व्यापार चक्रों की उत्पत्ति, उपभोग का नीचा स्तर और नीचे राष्ट्रीय आय तथा बेरोजगारी, सभी बातें निजी सम्पत्ति के कारण उत्पन्न हुई हैं। निर्धनता केवल सामाजिक दृष्टिकोण से ही सही नहीं है बल्कि आर्थिक दृष्टि से भी दोषपूर्ण है, क्योंकि नीचे जीवन स्तर द्वारा यह आर्थिक प्रगति में बाधक होती है। इस प्रकार आर्थिक प्रगति के लिये विनियोग और आय का स्तर ऊँचा होना चाहिए। यह उसी समय सम्भव हो सकता है जबकि उपभोग का स्तर ऊँचा हो। यह एक नया सत्य है कि जब उपभोग का स्तर बढ़ना बन्द हो जाता है तो बड़ी आय प्राप्त करने वाले व्यक्तियों की बचने संचित कोषों (Hoards) में चली जाती है और आर्थिक प्रगति

स्थिर हो जाती है।<sup>7</sup>

उत्तराधिकारी प्रथा उन बहुत स कारणों में से एक कारण है जो धन की असमानताओं का जन्म देते हैं और धन की असमानताओं में आय की असमानताओं उत्पन्न होती है। उत्तराधिकारी प्रथा की बराबरी को दूर करने की इच्छा से प्रेरित होकर ही जामदाजी और सम्पत्तियाँ पर प्रगतिशील करारोपण की ओर ध्यान दिया गया है। इसका यह अभिप्राय नहीं कि मृत्यु कर से ही कारण उत्तराधिकारी प्रथा का अन्त हो जायगा। हाँ इतना अवश्य है कि आय की असमानताएँ कुछ सीमा तक अवश्य ही कम हो जायगी। धन के पुनर्वितरण के उद्देश्य और करदान योग्यता के अनुसार करारोपण के उद्देश्य जिन दोनों पर मृत्यु कर आधारित है एवं दूसरे से किसी प्रकार भी टकराते नहीं हैं। साधारणतया उत्तराधिकार में जितना अधिक प्राप्त होता है उतनी ही व्यक्ति की करदान योग्यता बढ़ती है और सामान्य रूप से उत्तराधिकारी सम्पत्तियाँ पर प्रगतिशील कर देने का उपाय करदान योग्यता सिद्धान्त का भी अनुकूल है और साथ ही धन के असमान वितरण की बराबरी को भी दूर करता है।

(५) मृत्यु कर और बचतें—बहुत बार यह कहा गया है कि मृत्यु कर देश में बचत को निरस्तहित करते हैं। परिणामस्वरूप देश में पूँजी का एकत्रीकरण कम होता जाता है। देश की बचत पर मृत्यु कर द्वारा पड़ने वाले प्रभाव का दो दिशाओं में अध्ययन किया जा सकता है। एक तो मृत्यु कर के प्रभाव देश में उपस्थित पूँजी के स्टाको पर और दूसरे मृत्यु कर के प्रभाव पूँजी का विकास एवं एकत्रीकरण पर।

कुछ लोगों का विचार है कि मृत्यु करों से देश की किसी समय विशेष पर उपस्थित पूँजी का ह्रास होता है। बहुत से व्यक्तियों को कर का भुगतान करने के लिए अपनी सम्पत्ति बचनी पड़ती है। थोड़ा सा ध्यान देने पर यह जाना जा सकता है कि यह तक कितना सोखला है। अपनी दलील दते समय आलोचक यह भूल जाते हैं कि जबकि व्यक्तिगत अधिकार में सम्पत्ति की मात्रा कम हो जाती है उस समय देश की कुल पूँजी में कोई भी कमी नहीं आती है। जब कोई व्यक्ति अपनी सम्पत्ति किसी दूसरे को बचना है तो यह अवश्य है कि उसका अधिकार से सम्पत्ति निकल गई परन्तु वह पूँजी देश में ही रही। केवल स्वामित्व का अधिकार के हस्तांतरण से ही पूँजी नष्ट नहीं हो जाती। इसलिए यह कहना कि मृत्यु कर देश की पूँजी में कमी मारते हैं अनुचित है। मृत्यु करों से देश की पूँजी तो पहले ही जैसी रहती है परन्तु व्यक्तिगत अधिकारों में पूँजी की मात्रा अवश्य कम हो जाती है और यही तो मृत्यु कर का उद्देश्य भी है। वास्तव में इस विचार में एसा प्रतीत होता है कि इन लोगों ने धन और धन के स्वामित्व को एक ही समझ लिया है<sup>8</sup> और यही इनकी त्रुटि है।

<sup>7</sup> Philips E Taylor *Op cit* P 501

<sup>8</sup> Ibid Page 502

मृत्यु कर की इस आधार पर भी आलोचना की गई है कि इससे भविष्य में पूँजी का एकीकरण निरुत्साहित होता है। इन लोगो के अनुसार जो धन राशि कर के भुगतान में दी जाती है यदि मृत्यु कर न लगे तो वही बचाई जाती और पूँजी का एकीकरण होता। यह विचार भी पूर्णतया सत्य नहीं है। क्योंकि इसका क्या प्रमाण है कि जो धन राशि कर के रूप में दी जाती है वह कर न लगने पर बच ही जाती। वास्तव में इस धन राशि का कुछ भाग तो उपभोग में खर्च हो जाता और कुछ बचाया जाता। इनके अनिश्चित करों से प्राप्त आय को सरकार निरर्थक कार्यों पर व्यय नहीं करती। आजकल सरकार का अधिकांश व्यय पूँजीगत योजनाओं पर होता है और परिणामस्वरूप जो धन व्यक्तियों से इकट्ठा किया गया है उसको केवल देश में पूँजी की मात्रा को बढ़ाने के ही काम में लाया जाता है। इस प्रकार मृत्यु कर से देश में पूँजी की मात्रा किसी प्रकार भी कम नहीं होती। मृत्यु कर व्यक्तियों की बचाने की इच्छा पर मनोवैज्ञानिक परिवर्तनों द्वारा भी प्रभाव डाल सकता है। यह भी सर्वथा सत्य नहीं होता। किसी व्यक्ति विशेष के बचाने की इच्छा पर किस सीमा तक बुरा प्रभाव उत्पन्न होगा इस बात पर निर्भर करता है कि भावी आय के लिए उसकी माँग की लोच कैसी है। यदि किसी व्यक्ति की माँग की लोच भावी आय के लिए कम है तो उसके बचत करने की इच्छा गिरने के स्थान पर बढ़ जायेगी अर्थात् यदि व्यक्ति की यह इच्छा है कि वह अपनी मृत्यु के बाद एक निश्चित आय देने वाली एक निश्चित आकार की सम्पत्ति छोड़े तब वह मृत्यु कर लगने के बाद अपनी इच्छा की पूर्ति के लिए पड़ने में अधिक बचायेगा। इसके अतिरिक्त कुछ व्यक्तियों की आदत ही बचाने की होती है और जो मृत्यु कर की तकनीक भी खिन्ना नहीं करते। इस प्रकार मृत्यु कर बचतों को बहुत अधिक निरुत्साहित नहीं करता। परन्तु इन व्यक्तियों की बचत करने की इच्छा अवश्य ही कम हो जाती है जितनी भावी आय की माँग की लोच ऊँची होती है। परन्तु इन व्यक्तियों की बचत करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव न पड़ने देने के लिए प्रो० रिगनानो ने अपनी योजना प्रस्तुत की है जिसका वर्णन निम्नांकित है —

### रिगनानो योजना<sup>१</sup>

(Rignano's Plan) —

रिगनानो एक इटैलियन अर्थशास्त्री था जिसने मृत्यु करों का दो दृष्टिकोणों से अध्ययन किया था। प्रथम, बचत करने की इच्छा पर पड़ने वाले बुरे प्रभाव और दूसरे, धन के वितरण पर पड़ने वाले प्रभाव के दृष्टिकोणों से। रिगनानो ने मृत्यु करों के लिए एक ऐसी योजना प्रस्तुत की है जिसके द्वारा तीन पीढ़ियों के अन्दर ही सम्पत्ति पूर्णतया सरकार के अधिकार में आ जाती है। उनका मत है कि सम्पत्ति के हर अगले हस्तान्तरण के साथ-साथ मृत्यु कर की दर भी बढ़ती जानी चाहिए। इस योजना के अनुसार यदि 'अ' ने अपनी सम्पत्ति स्वयं अपनी मेहनत से बचाई है तो उसकी मृत्यु के

पश्चात् 'ब' को, जो 'अ' का उत्तराधिकारी है, 'अ' की सम्पत्ति का केवल दो तिहाई भिन्नता चाहिए और शेष एक तिहाई सरकार को ले लेना चाहिए। 'ब' इस सम्पत्ति को अपने प्रयत्न से बढ़ा सकता है परन्तु 'ब' की मृत्यु पर 'स' को उत्तराधिकार में जो 'ब' की सम्पत्ति प्राप्त होती है उसमें से 'अ' की सम्पत्ति (जो 'ब' को प्राप्त हुई थी) दो तिहाई सरकार को ले लेनी चाहिए और जो सम्पत्ति 'ब' ने स्वयं अपने प्रयत्न से उत्पन्न की थी उसका केवल एक तिहाई भाग सरकार को ले लेना चाहिए। इसी प्रकार 'न' की मृत्यु के पश्चात् 'अ' वाली शेष सारी सम्पत्ति सरकार को ले लेनी चाहिए, 'ब' वाली सम्पत्ति का दो तिहाई भाग और यदि 'स' ने स्वयं कोई सम्पत्ति उत्पन्न की है तो उसका एक तिहाई भाग सरकार को ले लेना चाहिए। इस प्रकार तीन पीढ़ियों बाद एक व्यक्ति की उत्पन्न की हुई सम्पत्ति सरकार के हाथ में पहुँच जायेगी।

**रिगनानो योजना पर एक आलोचनात्मक दृष्टि**—रिगनानो योजना के पक्ष और विपक्ष में बहुत कुछ कहा जा सकता है। पहले हम योजना के श्रीचिन्म पर ध्यान देगे तत्पश्चात् योजना की बुराइयों की विवेचना करेंगे—

रिगनानो योजना में सबसे पहली अच्छी बात यह है कि इसमें सम्पत्ति को उत्पन्न करने और एकत्रित करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता, क्योंकि स्वयं उत्पन्न की हुई सम्पत्ति का केवल एक तिहाई भाग ही सरकार को मृत्यु कर के रूप में प्राप्त होता है। परन्तु जो सम्पत्ति पुरानी है और एक उत्तराधिकारी से दूसरे को और दूसरे से तीसरे को मिलती जाती है उसमें से सरकार दो तिहाई भाग लेती है। साधारणतया मनुष्य की यह मनोकृति भी होती है, कि वह दूसरे से प्राप्त की हुई वस्तु को अधिक महत्व नहीं देता इसलिये उसकी उत्तराधिकार में प्राप्त की हुई सम्पत्ति का अधिक भाग मृत्यु कर के रूप में देने में कोई भी आपत्ति न होगी। इस प्रकार पूँजी का एकत्रीकरण निरुसाहित नहीं होगा। दूसरे योजना एक मनो-वैज्ञानिक तथ्य पर आधारित है। मनुष्य प्रकृति से ही दूर के सम्बन्धियों से उत्तराधिकार में प्राप्त होने वाली सम्पत्तियों के लिये चिन्ता नहीं करता और अपने बारे में सोचना तक नहीं है। इस कारण यदि निकट सम्बन्धियों को उत्तराधिकार में प्राप्त सम्पत्ति पर कम मृत्यु कर लगाया जाय और दूर के सम्बन्धियों की नाहूँ पूरी ही सम्पत्ति ले ली जाय तो इसका सम्पत्ति उत्पन्न करने वाले की इच्छा तथा शक्ति पर कोई भी बुरा प्रभाव नहीं पड़ेगा। तीसरे, सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से रिगनानो ने अपनी योजना में यह भी स्वीकार किया है कि सम्पत्ति पर सरकार का अधिकार है और एक निश्चित अनुधि के बाद सारी सम्पत्ति सरकार के ही पास जानी चाहिये। इस प्रकार रिगनानो निजी सम्पत्ति की प्रथा को क्रान्तिकारी ढंग से समाप्त नहीं करना चाहता बल्कि वह उसका अन्त धीरे धीरे करना चाहता है। अन्त में रिगनानो ने स्वयं अपनी योजना के बारे में बताते हुए, कहा है कि उनकी योजना में सम्पत्ति उत्पन्न करने तथा एकत्रित करने को प्रोत्साहन देने की ओर काफी ध्यान दिया गया है। क्योंकि पहले उत्तराधिकारी को उत्तराधिकार में प्राप्त हुई सम्पत्ति का अधिक भाग नहीं लिया जाता इसलिये हर व्यक्ति इस बात की चिन्ता करेगा कि वह सम्पत्ति



को इतना एकत्रित कर ले कि उसके उत्तराधिकारी का जीवन स्तर ठीक रहे और उसको मृत्यु कर से कोई हानि न हो।

रिंगनानो योजना के मुख्य दोष निम्न प्रकार बताये गये हैं :—

प्रथम, कुछ व्यक्तियों का विश्वास है कि रिंगनानो योजना अव्यवहारिक है। एक तो सम्पत्ति का मूल्य पता लगाना ही सरल नहीं है और दूसरे इसके प्रशासन में अनेकों प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न होंगी। यहाँ यह बता देना अनुचित न होगा कि इंग्लैंड की ग्राम समिति के विचार में यह योजना अव्यवहारिक नहीं है। दूसरे, कुछ लोगो ने यह भी बताया है कि यदि कोई व्यक्ति यह जानता है कि उसके मरने के बाद उसकी सारी सम्पत्ति सरकार के पास चली जायेगी तो वह एक तो सम्पत्ति बचाने का प्रयत्न ही नहीं करेगा और दूसरे जो कुछ सम्पत्ति उसने बचा भी ली है तो उसको अपने जीवन काल में ही समाप्त करने का प्रयत्न करेगा। अतः योजना का उद्देश्य ही पराजित हो जायेगा। इस कमी को दूर करने की दृष्टि से डाक्टर ने रिंगनानो योजना को समर्थित करने के लिये अपना एक सुझाव दिया है। उनके अनुसार जब कोई सम्पत्ति किसी ऐसे व्यक्ति को उत्तराधिकार में प्राप्त हुई है जिसका कोई उत्तराधिकारी नहीं है तो सरकार को चाहिये कि वह उस व्यक्ति की सारी सम्पत्ति उसके जीवन काल में ही ले ले और उसके बदले में उसके लिये वार्षिक वृत्ति (Annuity) निश्चित कर दे। तीसरे, कुछ व्यक्ति इस योजना का बहिष्कार नैतिकता के आधार पर भी करते हैं। उनका कहना है कि कोई भी मनुष्य अपनी सम्पत्ति इसलिये एकत्रित नहीं करता है कि मृत्यु के पश्चात् उसके उत्तराधिकारियों को उसकी मेहनत से लाभ उठाने का अवसर भी प्राप्त न हो। हर व्यक्ति यही प्रयत्न करता है कि उसके द्वारा बचाई हुई सम्पत्ति की सहायता से उसकी मृत्यु के बाद उनके उत्तराधिकारी अच्छा जीवन व्यतीत कर सकें। यदि सरकार मृत्यु कर के रूप में उस सम्पत्ति को हड़प कर लेती है तो मृतक व्यक्ति तथा उसके उत्तराधिकारियों के प्रति घोर अन्याय होगा। वास्तव में यह आलोचना रिंगनानो योजना के विरुद्ध ही नहीं है बल्कि मृत्यु कर के विरुद्ध है।

आश्चर्य की बात है कि अभी तक किसी भी देश में रिंगनानो योजना को व्यवहारिक रूप प्रदान नहीं किया गया है।

इस प्रकार, जहाँ तक उत्तराधिकारियों की मनोवृत्ति का सम्बन्ध है मृत्यु कर उन्मत्त-जन्म करने और जन्म करने की इच्छा को बहाल ही है। क्योंकि एक तो यह जानते हैं कि उत्तराधिकार में प्राप्त होने वाली सारी सम्पत्ति उन्हें नहीं मिलेगी, क्योंकि कुछ सम्पत्ति कर के रूप में सरकार को दे दी जायेगी, इसलिए उन्हें अधिक काम करने और बचत करने के लिए प्रेरणा मिलती है। मृत्यु कर के अभाव में उनको सारी सम्पत्ति प्राप्त होने का विश्वास होने के कारण वह काम करने और बचाने की चेष्टा नहीं करेंगे। इस प्रकार सामान्य रूप से हम कह सकते हैं कि मृत्यु कर का व्यक्तियों की बचत करने पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। सब तो यह है कि आय कर की अपेक्षा मृत्यु कर, करारोपण का एक अच्छा रूप है।

मृत्यु कर का भार—हर भार के सम्बन्ध में वैसे तो बहुत से विद्वान् हैं, परन्तु मृत्यु कर के सम्बन्ध में अधिक स्वीकृत विद्वान् यह है कि, मृत्यु कर का भार उत्तराधिकारियों पर पड़ना चाहिये। इन विद्वान् के अनुसार क्योंकि कर सम्पत्ति उत्पन्न करने वाले की मृत्यु के बाद लगाया जाता है और इकट्ठा किया जाता है और मृतक व्यक्ति हर भार को सहन नहीं कर सकता, और क्योंकि उत्तराधिकारी ने आगे कर भार को ढालने की कोई विधि नहीं है, इसलिए कर का सारा भार उत्तराधिकारी को ही सहन करना पड़ता है। मृतक व्यक्ति की इच्छानुसार कुल सम्पत्ति कर का भुगतान करने के बाद उत्तराधिकारियों में बांटने के लिये उपलब्ध हो जाती है। यदि इस सम्पत्ति पर कोई भी कर नहीं लिया जाता तो प्रत्येक उत्तराधिकारी के हिस्से में वृद्धि हो जाती। इसलिए यह तो स्पष्ट ही है कि उत्तराधिकारी कर का भुगतान अपने अपने हिस्से में से करते हैं।

इस विद्वान् को स्वीकार करने में कोई भी बटिभाई न होगी यदि यह मान लेंगे कि सम्पत्ति उत्पन्न करने वाले एक या मृत्यु कर की ओर कोई ध्यान ही नहीं देते और दूसरे अपने जीवन काल में सम्पत्ति बनाने के लिए जो कुछ भी बचा पाते हैं, निरन्तर बचाने रहते हैं। व्यवहार में अनेक उदाहरण ऐसे मिलते हैं जिनमें यह सिद्ध हो जाता है कि सम्पत्ति एकत्रित करने पर मृत्यु कर का कोई भी प्रभाव नहीं पड़ता। समाज में कुछ व्यक्ति तो ऐसे होते हैं जो मृत्यु कर के बारे में पूर्णतया अनजान होते हैं और जिनका एक निश्चित धार्मिक या सम्पत्ति जमा करने का उद्देश्य होता है और वह इस उद्देश्य की पूर्ति करने के लिये निरन्तर प्रयत्न करते रहते हैं। कुछ व्यक्ति ऐसे होते हैं जो अपने निर्मलकृतांगों की ओर अपने सम्पत्ति के सम्बन्ध में निरन्तर मोचने रहते हैं और उनके लिए प्रत्येक सम्पत्ति बनाने का प्रयत्न करते हैं। ऐसे व्यक्ति अपनी दण्डाया का समन करते हैं और सामान्य में जितना वह बचा सकते हैं बचाते हैं और मृत्यु कर के भार से सम्पत्ति का प्राकार कम नहीं हो पाता। ऐसी स्थितियों में कर का नेबन एक ही प्रभाव होता है वह भी यह कि कर का भुगतान उत्तराधिकारियों के हिस्से में से जाता है।

बहुत से उदाहरणों में यह भी देखा में आया है कि सम्पत्ति एकत्रित करने का कार्यक्रम मृत्यु कर की पूर्व आगा (Anticipation) पर निर्भर करता है। यदि सम्पत्ति उत्पन्न करने का उद्देश्य यह है कि उत्तराधिकारियों की कर भुगतान करने के बाद एक निश्चित धार्मिक या सम्पत्ति प्राप्त हो तब यह योजना उचित ही होगी कि मृत्यु कर के अन्तर्गत अनेक कार्य में इस स्थिति की उपेक्षा अधिक बचाया है जबकि मृत्यु कर नहीं का। मृतक व्यक्ति ने अपने उत्तराधिकारियों के लिये केवल सम्पत्ति ही एकत्रित नहीं की बल्कि कर भुगतान करने की भी व्यवस्था की। अतः हर भार मृतक व्यक्ति पर ही रहा। इसलिये यह कहना पूर्णतया सत्य नहीं है कि हर भार मृतक व्यक्ति पर नहीं पड़ता। इस प्रकार सम्पत्ति में यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि मृत्यु कर का भार मृतक व्यक्ति और उत्तराधिकारियों दोनों पर ही पड़ता है। परन्तु मृत्यु कर का भार निश्चित करना कोई सरल बात नहीं है और

वास्तव में भार किस व्यक्ति पर पड़ा है पूँछ-ताँछ करके यह निश्चित करना भी सम्भव नहीं है।<sup>१०</sup> संक्षेप में मृत्यु कर के भार के सम्बन्ध में हम कह सकते हैं कि मृत्यु कर का भार सम्पत्ति एकत्रित करने वाले व्यक्ति या उसके उत्तराधिकारी, या दोनों पर ही पड़ता है। यदि कर भुगतान की पूर्ण आशा से सम्पत्ति एकत्रित करने की गति पहले से अधिक तीव्र हो जाती है तब मृत्यु कर का भार सम्पत्ति बचाने वाले पर पड़ता है। यदि सम्पत्ति उतनी ही है जितनी कि मृत्यु कर की अनुपस्थिति में होती तब मृत्यु कर का भार उत्तराधिकारियों पर पड़ता है। जब सम्पत्ति बचाने वाले को मृत्यु कर की पूर्ण आशा तो हो जाती है परन्तु वह उसका उचित प्रबन्ध नहीं कर पाता है तो मृत्यु कर का भार दोनों को ही अर्थात् सम्पत्ति बचाने वाल और उत्तराधिकारी, को ही सहन करना पड़ता है। अतः मृत्यु कर के भार को सहन करने की बात पूर्णतया सम्पत्ति बचाने वाले की इच्छा पर निर्भर करती है।

मृत्यु कर के पक्ष और विपक्ष में एक संक्षिप्त अध्ययन—उपर्युक्त विवरण के पश्चात् हम इस स्थिति में हैं कि मृत्यु कर के पक्ष एवं विपक्ष में कुछ कह सकें। मृत्यु कर के पक्ष में निम्न तर्क दिये जाते हैं —

१ मृत्यु कर का भार किसी दूसरे व्यक्ति पर नहीं टाला जा सकता और इस प्रकार उन्हीं व्यक्तियों पर पड़ता है जिन पर भार डालने का उद्देश्य होता है, अर्थात् उन व्यक्तियों पर जिनके पास बड़ी सम्पत्ति होती है। वास्तव में यह सही भी है क्योंकि चाहे कर भार उत्तराधिकारी पर पड़े या सम्पत्ति एकत्रित करने वाले पर पड़े, दोनों ही, धनवान् व्यक्ति होते हैं। इस प्रकार यह कर न्यायपूर्ण है।

२ दूसरे, मृत्यु करों द्वारा धन के वितरण की असमानतायें सरलता से कम की जा सकती हैं। इसके विषय में हम ऊपर काफी कह चुके हैं।

३ तीसरे, मृत्यु कर एक उत्पादक कर है।

४ मृत्यु कर कर-दान योग्यता निदान्त के अनुबल है। यह उन्हीं व्यक्तियों पर लगाये जाते हैं और ऐसे समय पर एकत्रित किये जाते हैं जबकि उनमें करदान योग्यता होती है।

मृत्यु कर के विपक्ष में निम्न तर्क दिये जाते हैं —

१ यह कर देश में पूँजी के संचय को हतोत्साहित करते हैं। परिणामतः देश की उत्पादन शक्ति कम होती जाती है और आर्थिक विकास तथा आर्थिक सम्पन्नता की गति शीथिल हो जाती है। परन्तु यह आलोचना पूर्णतया उचित नहीं है। इसका निरीक्षण हम ऊपर विस्तार में कर ही आये हैं।

२ कुछ लोगों का यह भी विरोध है कि यदि उत्पादन कार्य केवल एक ही व्यक्ति द्वारा सम्पन्न किया जा रहा है तो उसको मृत्यु कर का भुगतान करने के लिये अपनी सम्पत्ति को आंशिक या पूर्ण रूप से बेचना होगा। इस प्रकार देश में केवल सम्पत्ति की मात्रा ही कम न होगी बल्कि उत्पत्ति की मात्रा भी कम हो

जायगी। इस सम्बन्ध में अभी हम देख चुके हैं कि सम्पत्ति को बेचने से व्यक्तिगत सम्पत्ति अवश्य ही कम हो जाती है, राष्ट्रीय सम्पत्ति कम नहीं होती।

३ यह भी कहा जाता है कि मृत्यु कर होशियार मेहनती ग़ित-घनी तथा बुद्धिमान व्यक्तियों के लिये एक दण्ड है। इस सम्बन्ध में कबल इतना ही कहा जा सकता है कि सम्पत्ति का एकत्रीकरण वेपल बुद्धिमानों एवं मितव्ययिता के कारण ही उत्पन्न नहीं होता। उसकी उत्पत्ति में सामाजिक आर्थिक राजनैतिक एवं वैधानिक परिस्थितियाँ भी महत्वपूर्ण होती हैं। इसलिए मृत्यु कर का बुरा बताना उचित न होगा।

४ यह भी कहा जाता है कि मृत्यु कर का भार सबसे अधिक विधवाओं वधवा तथा निमरकरताओं पर पड़ता है। परन्तु यह भी पूर्णतया ठीक नहीं है। क्योंकि मृत्यु कर की दर मृतक व्यक्ति और उत्तराधिकारी के सम्बन्ध की निकटता या दूरी के अनुसार निर्धारित की जाती है।

५ मृत्यु कर के विपक्ष में एक स्थिति यह तब दिया है कि जिन कुटुम्ब में थोड़े थोड़े समय के बाद मृत्यु के कारण सम्पत्ति का हस्तान्तरण होता रहता है उस कुटुम्ब पर मृत्यु कर का भार एक ऐसे कुटुम्ब की अपेक्षा अधिक पड़ता है जिस में मृत्यु देर में होती है। अतः मृत्यु कर न्यायमय नहीं है। इस तर्क का अनुसंधान कितने शिराड ने भी किया है। यह ध्यान रहे कि आधुनिक समय में मृत्यु कर तब भी राज में दत्तक विरुद्ध उचित प्रबंध कर दिया जाता है।

६ मृत्यु कर में हम धन की ओर भी कोई ध्यान नहीं दिया जाता कि सम्पत्ति किस प्रकार प्राप्त की गई है अर्थात् सम्पत्ति को प्राप्त करने में व्यक्ति को अधिक कठिनाई अनुभव करनी पड़ी है या सम्पत्ति प्राप्तानी में ही खरीद ला गई है। इस तर्क में वैज्ञानिकता का अभाव है। सम्पत्ति खरीदने में वह निश्चित करना कि खरीदने वाले व्यक्ति ने छामानी से सम्पत्ति खरीदी है या कठिनाई से अयम्भव है क्योंकि यह मानसिक दण्ड है जिनको माप करना सम्भव नहीं होता।

७ मृत्यु कर लगाने के लिये सम्पत्ति का मूल्य उस समय आका जाता है जबकि व्यक्ति की मृत्यु होती है जो उचित नहीं है। हो सकता है कि उस समय सम्पत्ति के मूल्य ऊँच हों और उत्तराधिकारी को कर की अधिक राशि का भुगतान करना पड़े। स्थिति इसके विपरीत भी हो सकती है और सरकार को हानि हो सकती है। यह तब इस आधार पर दिया गया है कि सम्पत्ति के मूल्य में साधारणतया उछाल चढ़ाव होने ही रहते हैं और मृत्यु के समय सम्पत्ति के मूल्य आकने में सरकार को भी हानि ही भवनी है और करदाता को भी। इस तर्क की प्रस्तुत करने वाले व्यक्तियों ने यह नहीं बताया कि सम्पत्ति के मूल्य किस समय स्थायी हो सकते हैं ताकि उसी समय सम्पत्ति का मूल्य आँका जाये। दूसरे उनको कर की राशि की ओर ध्यान नहीं देना चाहिये बल्कि मुद्रा इकाई के वास्तविक मूल्य की ओर ध्यान देना चाहिये। यदि देश में मूल्य स्तर ऊँचा है तो कर की राशि अधिक होते हुए भी सरकार के खजाने में कम कर एकत्रित होगा और यदि सामान्य मूल्य स्तर ऊँचा है तब कर की

राशि कम होते हुए भी सरकारी खजाने में वस्तुओं के रूप में अधिक कर एकत्रित होगा। इसलिये इन लोगों की मृत्यु कर के विरुद्ध यह आपत्ति बिल्कुल निराधार है।

८. अन्त में कुछ लोगों ने यह भी बताया है कि मृत्यु कर की चोरी बहुत होती है। सबसे अधिक चोरी उपहार तथा दान के रूप में होती है। परन्तु यह सोच लेना कि सभी प्रकार के उपहार कर को चुराने की दृष्टि से दिये जाते हैं उचित न होगा। क्योंकि जो उपहार व्यक्ति अपने जीवनकाल में ही देता है उसमें चोरी का अंश बिल्कुल भी नहीं होता। परन्तु जो उपहार मृत्यु के समय दिये जाते हैं या मृत्यु की पूर्व प्राप्ति में दिये जाते हैं इनमें कुछ सीमा तक चोरी का अंश छुपा हुआ हो सकता है। परन्तु इस प्रकार की कर की चोरी को रोकना सरल नहीं है और फिर चोरी और बेईमानी तो व्यक्ति के अपने चरित्र के ऊपर निर्भर करती है, किसी कानून द्वारा इसको नहीं रोका जा सकता। हाँ, इतना अवश्य है कि व्यक्ति के जीवन काल में जो उपहार दिये जाते हैं उनके लिये एक समय की अवधि निश्चित की जा सकती है जिसके अन्दर दिये जाने वाले उपहारों पर कर लगाया जा सकता है। इसी नियम बहुत से देशों में आजकल उपहार कर लागू कर दिया है।

### भारत में मृत्यु कर—

भारत के संविधान के अनुसार कृषि भूमि के अतिरिक्त अन्य सभी प्रकार की सन्निधियों पर जायदाद कर लागू किया जा सकता है। भारत में जायदाद कर सन् १९५३ से पहले लागू नहीं था। वैसे तो हमारे देश में पहले से कुछ ऐसे कर चले आ रहे थे जिनकी प्रकृति मृत्यु कर की थी जैसे उत्तराधिकारी प्रमाण पत्र कर, तथा उत्तराधिकारी प्रमाण पत्र शुल्क (Probate Duties And Fees on Succession Certificates)। परन्तु यह ग्यामशील नहीं थे, क्योंकि यह सभी उत्तराधिकारियों पर नहीं लगाम जा सकते थे और दूसरे, यह केवल एक प्रकार की फीस थी, कर नहीं थे। सन् १९२४ में भारतीय कर जाँच समिति ने सर्वप्रथम मृत्यु कर लगाने की सिफारिश की थी। सन् १९४४ में भारत सरकार के वित्त मंत्री ने यह घोषणा की थी कि सरकार का इरादा मृत्यु कर लागू करने का था और सन् १९४६ में एक बिल पेश भी किया गया परन्तु वह पास न हो सका। इसके बाद सन् १९४७-४८ में श्री लियाकत अली ख़ाँ ने अपने बजट भाषण में इस कर की ओर संकेत किया था परन्तु कर के विषय में विस्तृत अध्ययन करने का काम एक समिति को सौंप दिया गया। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट सन् १९४९ में प्रस्तुत की, परन्तु कुछ कारणों से उस समय उक्त रिपोर्ट पर विचार नहीं किया जा सका। सन् १९५२ में श्री देसा मुक्त ने एक नया बिल लोकसभा में प्रस्तुत किया जो आवश्यक संशोधनों के बाद सितम्बर सन् १९५३ में पास हुआ।

यद्यपि भारत में मृत्यु कर की आवश्यकता बहुत लम्बे काल में अनुभव हो रही थी, परन्तु कुछ कठिनाइयों के कारण यह लागू नहीं किया जा सका। प्रथम, भारत में हिन्दू मुसलमान आदि सभी जातियाँ की उत्तराधिकारी प्रणालियाँ भिन्न-

भिन्न थी। इसके अतिरिक्त, भारत एक निर्धन देश होने के कारण यह भी विचार किया जाता था कि मृत्यु करों से उचित आय प्राप्त न हो सकेगी। परन्तु धीरे-धीरे यह सब विचार समाप्त होते गये और अन्त में भारत में भी जायदाद कर लागू हो ही गया।

**भारतीय जायदाद कर अधिनियम**—इस अधिनियम की विशेषतायें निम्न प्रकार हैं—

१ जायदाद कर मृतक व्यक्ति द्वारा छोड़ी हुई कुल सम्पत्ति के मूल्य पर लगाया जायेगा। यह कर जम्मू और काश्मीर राज्य को छोड़कर सम्स्त भारत में लगेगा।

२ यह कर सम्पत्ति की वास्तविक कीमत पर लगाया जायेगा और मृतक व्यक्ति के ऋणा तथा दाह मत्कार सम्बन्धी स्वर्णों की सम्पत्ति के मूल्य में से निचाल दिया जायेगा। सम्पत्ति का मूल्य बाजार भाव पर ही निर्धारित किया जायेगा।

३ यह कर उन सभी व्यक्तियों द्वारा छोड़ी गई सम्पत्ति पर लगाया जाएगा जो १५ अक्टूबर सन् १९५३ के बाद मरेग। यह कर केवल मनुष्य द्वारा छोड़ी गई सम्पत्ति पर लगाया जाता है और कम्पनी, फर्म तथा प्रमण्डल द्वारा छोड़ी हुई सम्पत्ति पर नहीं लगाया जाता। सम्मिलित परिवार के किसी सदस्य की मृत्यु पर बंक्त मृतक व्यक्ति के हिस्से की सम्पत्ति पर कर लागू किया जाएगा। अधिनियम में उत्तराधिकारियों की संख्या पर कोई ध्यान नहीं दिया गया है और मृत्यु कर सम्पूर्ण सम्पत्ति पर लगाया जाता है। इसी कारण यह जायदाद कर उत्तराधिकार कर नहीं है।

(४) मृतक व्यक्ति के सभी उत्तराधिकारी कर चुकाने के उत्तरदायी होते हैं।

(५) भारत में मृत्यु कर एक प्रगतिशील कर है। न्यूनतम कर रहित सीमा सम्मिलित परिवार सम्पत्ति के लिए ५०,०००) रुपया है और अन्य सम्पत्तियों के लिए १,००,०००) रुपया निश्चित की गई है। कर की दरों का विवरण निम्न प्रकार है—

आय वर्ग	कर की दर	
	सम्मिलित परिवार सम्पत्ति	अन्य सम्पत्ति
१ प्रथम ५०,००० रु०	शून्य	शून्य
२ अगले ५०,००० रु०	५ प्रतिशत	शून्य
३ " ५०,००० रु०	७½ " "	७½ प्रतिशत
४ " ५०,००० रु०	१० " "	१० " "
५ " १ लाख रु०	१२½ " "	१२½ " "
६ " २ लाख रु०	१५ " "	१५ " "
७ " ५ लाख रु०	२० " "	२० " "
८ " १० लाख रु०	२५ " "	२५ " "
९ " १० लाख रु०	३० " "	३० " "
१० " २० लाख रु०	३५ " "	३५ " "
११ " शेष पर	४० " "	४० " "

(६) अधिनियम में सम्पत्ति सम्बन्धी मुख्य धाने निम्न प्रकार हैं—

(१) सम्पत्ति शब्द में चल या अचल पूजी सम्मिलित है। (२) इस सम्पत्ति या उसके किसी हिस्से की बिक्री से प्राप्त राशि (३) यह राशि या उसमें से पहले ही विनियोग की गई राशि (४) किसी भी प्रकार से एक सम्पत्ति से बदली गई दूसरी सम्पत्ति (५) किसी व्यक्ति का ऋण या उमवी मर्जी से उसके द्वारा ओढ़ा हुआ ऋण (६) कोई और ऐसा अधिकार जिसका मूल्य द्रव्य में आंका जा सके।

अधिनियम में कुछ ऐसी सम्पत्तियों की भी गणना की गई है जो वास्तव में मृत्यु के पश्चात् हस्तांतरित नहीं होती किन्तु उनको ऐसा समझ कर ही उनके लिए व्यवस्था कर दी गई है। यह निम्न प्रकार है—

(१) वह सम्पत्ति जिसे मृतक व्यक्ति वैधानिक रूप से बेच सकता था। (२) वह सम्पत्ति जिसमें मृतक का हिस्सा हो और जो उसकी मृत्यु पर समाप्त हो जाता हो (३) वह सम्पत्ति जो किसी अन्य व्यक्ति को मृतक की मृत्यु के बाद दान में प्राप्त हो (४) मृतक की मृत्यु के ६ महीने पहले से दो साल तक की अवधि में जो सम्पत्ति उपहार स्वरूप दी गई है उस पर कर लगेगा। विवाह के लिए ५,००० रुपये तक कोई कर नहीं लगेगा (५) वह सम्पत्ति जिसको मृतक ने अपनी कुल सम्पत्ति का बटवारा करने के बाद, दोगले जीवन काल के लिए अपने वास्ते रख लिया हो। (६) बीमा पालिसी (७) मृतक की मृत्यु के समय तक जमा धारित वृत्ति (८) ऐसी सम्पत्तियों की लेनदारी जिसका प्रयत्न ५ से अधिक व्यक्तियों के हाथ में न हो और जिसमें मृतक व्यक्ति की सम्पत्ति लगी हो और जहाँ से मृतक की मृत्यु से पहले के तीन वर्षों में लाभ प्राप्त हुआ हो या लाने प्राप्त करने का अधिकार उस के पास रहा हो।

कर रहित सम्पत्ति—निम्न प्रकार की सम्पत्तियों को कर के क्षेत्र में सम्मिलित नहीं किया गया है।

(१) वे सभी अचल सम्पत्तियाँ जो भारत के बाहर स्थित हैं तथा वे चल सम्पत्तियाँ जो विदेशों में लगी हैं, यदि मृतक मृत्यु के समय भारत का नागरिक नहीं था।

(२) ऐसी पुस्तकें जिन्हें मृतक ने बेचने के लिए एकत्रित नहीं किया था।

(३) वह सम्पत्ति जिस पर मृतक का अधिकार केवल ट्रस्टी के रूप में था।

(४) परतू सामान तथा औजार केवल २५०० रुपये तक के मूल्य के।

(५) पहनने के कपड़े, परन्तु गहने और बहुमूल्य पत्थर यदि इन वस्तुओं में लगे हुए हैं तो वे कर रहित नहीं हैं।

(६) चित्र तथा अन्य प्रकार के व्यक्तिगत सचय जो केवल शौक के उद्देश्य से किये गये हों बिक्री के लिए नहीं।

(७) ऐसी सम्पत्ति जिस पर हिन्दू विधवा का अधिकार है।

(८) ऐसी सम्पत्ति जिस पर ३ महीने पहले ही मृत्यु कर दिया जा चुका हो परन्तु दूसरी मृत्यु के कारण अब फिर कर लगाया जा रहा हो।

(६) वे समस्त दान तथा उपहार जो मृतक द्वारा दिए गए हैं परन्तु केवल १,०००) तक ही ।

अधिनियम में कुछ ऐसी सम्पत्तियों की गणना की गई है जो कर रहित तो हैं परन्तु जिनको सम्पत्ति का कुल मूल्य मालूम करते समय सम्मिलित कर लिया जाता है और फिर कर की दर निश्चित कर ली जाती है ।

(१) उन राज्यों में स्थित कृषि भूमि जिन्होंने सघ सरकार को इपि भूमि पर जायदाद कर लगाने का अधिकार नहीं दिया है ।

(२) मृत्यु के ६ महीने पहले तक २५०० रुपये के मूल्य के उपहार जो किसी सार्वजनिक कार्य के लिए दिए गए हों ।

(३) बीमा पालिसियों द्वारा प्राप्त हुमा रुपया केवल ५,०००) रुपये तक ।

सम्पत्तियों के मूल्य में से कुछ कटौतियाँ—मृत्यु कर के लिये सम्पत्ति का सांख्यिक मूल्य आंकते समय कई प्रकार के ऋणों एवं खर्चों की राशियों को छोड़ दिया जाता है जैसे—

(१) क्रिया-वर्ग का खर्च, १००० रुपये तक, (२) वास्तविक ऋण जिसका भुगतान करना है, (३) पति की सम्पत्ति में पत्नी का भाग, (४) विदेशों में स्थित सम्पत्ति के प्रबन्ध या आम भी वसूली में होने वाला खर्च, जो सम्पत्ति के मूल्य के ५ प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए ।

कभी कभी ऐसा होता है कि किसी कुटुम्ब में निरन्तर कई मृत्यु हो जाने के कारण सम्पत्ति कुछ ही समय में बहुत से व्यक्तियों के हाथों में से गुजरती है । यदि हर बार मृत्यु कर दिया जाये तो सम्पत्ति बहुत बड़े ही समय में सरकार के हाथ में चली जायेगी और यह अन्यायपूर्ण भी होगा । इस कारण अधिनियम में इसके लिये भी व्यवस्था कर दी गई है । यदि दूसरी मृत्यु, पहली मृत्यु के एक वर्ष के अन्दर ही हो जाती है तो मृत्यु कर २०% रह जायगा यदि दो वर्षों के अन्दर होती है तो ४०%, अगर तीन वर्षों के अन्दर होती है तो ३०% यदि चार वर्षों के अन्दर होती है तो २०% और यदि ५ वर्षों के अन्दर होती है तो १०% की कमी हो जायेगी । यदि पहली मृत्यु के तीन महीने के अन्दर ही दूसरी मृत्यु हो जाती है तो कोई भी मृत्यु कर नहीं लिया जायगा ।

मृत्यु कर का प्रशासन—मृत्यु कर का प्रशासन केन्द्रीय आय बोर्ड (Central Board of Revenue) को सौंप दिया गया है जिसके आधीन नियन्त्रक (Controlers), सहायक उप नियन्त्रक (Dy Controlers) और सहायक नियन्त्रक (Assistant Controlers) नियुक्त कर दिये गए हैं । आयकर विभाग के सफ़ायरी को ही नियन्त्रक नियुक्त कर दिया गया है । नियन्त्रक सम्पत्ति का मूल्य निश्चित करता है और सम्पत्ति का उतना ही मूल्य निश्चित किया जाता है जितना कि मूल्य बाजार में बेचने से प्राप्त हो सकता हो । मूल्य आंकते समय सभी प्रकार की सावधानियाँ बर्ती जाती हैं । यदि नियन्त्रक आवश्यक समझे तो सम्पत्ति का मूल्य आंकते के लिये मूल्य आंकने वालों को नियुक्त कर सकता है । मूल्य आंकने वाले



ऐसे व्यक्ति होंगे जिनका इस विभाग से कोई सम्बन्ध नहीं होगा। करदाता को अधिकार है कि वह नियन्त्रक द्वारा लगाय गए कर के विरुद्ध अपील कर सके। यदि सम्पत्ति के मूल्यांकन के सम्बन्ध में कोई मतभेद है तो उसके निपटारे के लिये आय बोर्ड उस भगड़े को दो मूल्य आंकने वालों को फॉर्म के लिये सौंप सकता है जिनमें से एक तो बोर्ड द्वारा और दूसरा करदाता द्वारा नियुक्त किया जायेगा। यदि इन दोनों मूल्य आंकने वालों में कोई मतभेद है तो भगड़े को तीसरे मूल्य आंकने वाले के गुप्तद्वारा किया जायेगा, परन्तु हर दशा में मूल्य आंकने वालों (valuers) का ही फैसला अन्तिम रहेगा। यदि कानून के विषय में कोई मतभेद है तो उसकी अपील हाईकोर्ट या सुप्रीम कोर्ट में की जा सकती है।

मृत्यु कर का भुगतान करने में बचने के लिये कई प्रकार के प्रयत्न किये जा सकते हैं जैसे मृत्यु में पहले उपहार के रूप में सम्पत्ति को देना आदि। भारतीय अधिनियम में कर की इस प्रकार चोरी के विरुद्ध भी व्यवस्था की गई है। उदाहरणार्थ यदि कोई उपहार मृत्यु की पूर्व भ्राता में ही दिया गया है तो उस पर कर लगाया जायेगा। इसी प्रकार यदि मृत्यु में दो वर्षों के अन्दर यदि कोई सम्पत्ति उपहार के रूप में दी गई है तो भी उस पर कर लागू किया जायेगा। यदि मृत्यु के छ महीने के अन्दर कोई सम्पत्ति दान के रूप में दी गई है तो उस पर भी कर लगाया जायेगा। करारोपण जांच समिति की यह सिफारिश थी कि जीवन काल में दिये गये उपहार, जो मृत्यु से पहले ५ वर्ष के अन्दर दिये गए हैं उनको, भी कर क्षेत्र में सम्मिलित कर लेना चाहिए।

भारतीय अधिनियम में सन् १९५८ में किये गये संशोधन—अधिनियम में सन् १९५८ में कुछ महत्वपूर्ण संशोधन किये गये थे जिनका मुख्य उद्देश्य कुछ तो कर की चोरी को रोकना था और कुछ कर से प्राप्त आय को बढ़ाना था। यह संशोधन निम्न प्रकार है—

१ न्यूनतम कर रहित सीमा सभी के लिये ५०,००० रुपये कर दी गई।

२ कर की दर में निम्न प्रकार परिवर्तन किया गया है—५०,००० रुपये से १ लाख रुपये तक की सम्पत्ति पर कर की दर ५% से घटाकर ४% कर दी गई है, १००,००० रुपये से १,५०,००० रुपये तक की सम्पत्ति पर ७½% के स्थान पर ६% कर दी गई है। २,००,००० से ३,००,००० रुपये तक सम्पत्ति पर १२½% से घटाकर १२% कर दी गई थी।

३ पहले मृत्यु कर का भुगतान ८ वाणिज्य या १६ छमाही किस्तों में किया जा सकता था परन्तु अब ४ वाणिज्य या ८ छमाही किस्तों में ही किया जा सकेगा।

४. विवाह सम्बन्धी उपहारों के मूल्य की सीमा ५००० रुपये में बढ़ाकर १०,००० रुपये कर दी गई है।

५. अपील करने की विधि में भी परिवर्तन कर दिये गये हैं और सब आय-कर धन या सम्पत्ति कर, और व्यय कर तथा मृत्यु कर इन सभी की अपील करने

है। वास्तव में हिन्दू सयुक्त परिवार के सम्बन्ध में तो यह कठिनाई मुख्य रूप से अनुभव होती है। परन्तु अधिनियम में इस कठिनाई को दूर करने की व्यवस्था की गई है। एक तो उत्तराधिकार कर के स्त्रान पर जायदाद कर लागू किया गया है और मृतक व्यक्ति द्वारा छोड़ी गई पूरी सम्पत्ति पर ही कर लिया जाता है। इसमें तो कोई सदेह नहीं कि यह उतना न्यायशील नहीं है जितना कि उत्तराधिकार कर होना है। परन्तु फिर भी कुछ समानता अवश्य प्राप्त हो जाती है। तीसरे भारतवर्ष में औद्योगिक संगठन अधिकतर एकाकी उत्पादन प्रणाली के रूप में किया जाता है। यहाँ पर सम्मिलित पूँजी कम्पनियाँ बहुत कम स्थापित हुई हैं अतः अन्य उन्नत देशों की अपेक्षा यहाँ पर मृत्यु कर बचती और कार्य करने की शक्ति को अधिक हानोत्साहित करेगा। सम्मिलित पूँजी कम्पनी में यह सुविधा रहती है कि किसी भी अश-धारी (Share holder) की मृत्यु के बाद मृत्यु कर का भुगतान कम्पनी के हिस्सा की बेचकर प्राप्त किया जा सकता है परन्तु एकाकी उत्पादन प्रणाली या साझेदारी में मृत्यु कर का भुगतान करने के लिए व्यक्ति की सम्पत्ति को बेचना पड़ता है। अतः जबकि सम्मिलित पूँजी कम्पनी का जीवन स्थायी बना रहता है साझेदारी या एकाकी उत्पादन व्यवस्था का जीवन ही अन्त हो जाता है जिससे उत्तराधिकारियों को भी हानि होती है और देश में व्यापार तथा उद्योगों को बहुत धक्का पहुँचता है। चौथे, जब कि अधिनियम में जीवन बीमा से प्राप्त धन पर कर नहीं लिया जाता, फिर भी कर की दर को निश्चित करते समय उस राशि को भी सम्मिलित कर लिया जाता है। यह बिल्कुल भी न्यायपूर्ण नहीं है। एक तो परीक्षा रूप से बीमा की राशि पर कुछ न कुछ कर तो इस प्रकार लग ही जाता है दूसरे जीवन बीमा से प्राप्त राशि को पूरी छूट न देकर जीवन बीमा के महत्व को ही समाप्त कर दिया गया है। यद्यपि अन्तिम क्रियाकर्म के व्यर्थों को भी कर के क्षेत्र से बाहर रखा गया है परन्तु एक बड़ी कमी अधिनियम में यह है कि बच्चों की शिक्षा आदि के व्यय पर किसी प्रकार की भी छूट नहीं दी गई है। अन्त में अधिनियम की इस बात पर भी आलोचना की गई है कि कर रहित सीमा बहुत ही नीची है जिसने मध्यम वर्ग के व्यक्तियों को बहुत अधिक कर का भार सहन करना पड़ता है, परन्तु दूसरी ओर कुछ ऐसे भी व्यक्ति हैं जिनके अनुसार कर रहित सीमा बहुत ऊँची है। इन विरोधात्मक विचारों को यूँही छोड़कर हम कह सकते हैं कि समय की प्रगति के साथ जैसे जैसे अनुभव बढ़ते जायेंगे वैसे ही मृत्यु कर प्रणाली में उचित संशोधन होते जायेंगे। वास्तव में मृत्यु कर को लगे हुए अभी इतना थोड़ा समय हुआ है कि उसके बारे में किसी भी प्रकार की आलोचना करना ठीक नहीं होगा।

इस प्रकार भारत में मृत्यु कर के लागू होने से एक ऐसी आवश्यकता की पूर्ति हुई जो एक बहुत लम्बे समय से अनुभव हो रही थी। भारत में धन की असमानताएँ बहुत अधिक होती जा रही थी और इसलिए यह आवश्यक था कि इन असमानताओं को कम करने के लिए मृत्यु कर लगाया जाय। साथ ही मृत्यु कर आय

कर की अपेक्षा बचतों को भी कम हतोत्साहित करता है। इसके अतिरिक्त मृत्यु कर से राज्यों को अपनी विकास योजनाओं को पूरा करने के लिए अतिरिक्त आय भी मिल जाती है। अतः भारत में मृत्यु कर परिस्थितियों को देखते हुये ठीक समय पर ही लागू किया गया है।

## संघ सरकार की आय के स्रोत (क्रमशः)—

सम्पत्ति-कर, उपहार-कर,  
पूँजी लाभ-कर और धन-कर  
Sources of Revenue of  
the Union Government  
(Contd.)—

(Property Taxation, Gifts-Tax,  
Capital Gains Tax and  
Wealth-Tax)

पिछले अध्याय में हमने सम्पत्ति करों के वर्ग का एक अत्यधिक महत्वपूर्ण कर—मृत्यु कर—का अध्ययन किया था। इस अध्याय में हम सम्पत्ति कर के तीन और रूपों का अध्ययन करेंगे। ये उपहार कर, विशेष पूँजी कर, और धन कर हैं। इनकी विवेचना हम इसी क्रम से करेंगे।

**उपहार कर (Gifts Tax)**—उपहार कर उस सम्पत्ति पर लगाया जाता है जिसको व्यक्ति अपने जीवन काल में उपहार के रूप में दूसरे व्यक्तियों को देता है। हमने मृत्यु कर का अध्ययन करते समय मृत्यु कर सम्बन्धी इस कठिनाई की ओर संकेत किया था कि मृत्यु कर की चोरी सम्पत्ति को उपहारों के रूप में देकर की जा सकती है। वास्तव में मृत्यु कर की चोरी को बचाने के लिये ही उपहार कर लगाया जाता है। अतः उपहार कर इस दृष्टि से मृत्यु कर का पूरक है। हम प्रकार यदि मृत्यु कर आवश्यक है तो उपहार कर भी उतना ही आवश्यक हो जाता है। भारत में उपहार कर सर्वप्रथम १९५८ में लागू किया गया था और इसलिये यह अभी एक नया कर ही है। यद्यपि कर जांच समिति ने उपहार कर लागू करने के प्रस्ताव को स्वीकार नहीं किया था परन्तु अग्रजो अर्थशास्त्री प्रो० कलडोर (Kaldor) ने बड़े ही प्रभावशाली शब्दों में इसको लागू करने का सुझाव दिया था और भारत में यह कर उन्हीं के सुझावों का परिणाम है। उस समय कर जांच समिति का यह मत था कि पहले मृत्यु कर के कार्य संचालन में उचित मात्रा में अनुभव प्राप्त किया जायें तत्पश्चात् उपहार कर लगाया जाय। अनुभवों का अभाव में उपहार कर का सफल होना अनुभव मात्र ही प्रतीत होता था। समिति के अनुसार उपहार कर के लिये यह भी आवश्यक था कि मृत्यु कर की दरें बहुत अधिक प्रगतिशील हो और क्योंकि उम्र समय मृत्यु कर की दरें बहुत नीची थी इसलिए समिति ने

उपहार कर सम्बन्धी प्रस्ताव का मसौदा कर दिया था।

भारत सरकार ने प्रो० कलटोर को भारतीय कर प्रणाली में प्राधान्यक सुधार करने के लिये नियमित किया था। प्रो० कलटोर ने अपने प्रस्तावों में एक यह भी प्रस्ताव रखा कि भारत में उपहार कर लगाया जाय। उनका प्रस्ताव था कि १० हजार रुपये से अधिक मूल्य के उपहार पान वाता पर बट कर लगाया जाये और धीरे धीरे मूल्य कर के स्थान पर नार दान में उपहार कर सामान्य रूप में लागू किया जाय, क्योंकि मूल्य कर का विचार बहुत ही पुराना है। इसके अनिश्चित उनका अनुसार जीवन पान में दिख गये उपहार और उत्तराधिकार में प्राण सम्पत्ति में कोई भी अन्तर नहीं है, इसलिये प्रगतिशील उपहार कर ही काफी होगा।

प्रो० कलटोर के प्रस्ताव के अनुसार मनु १६/८ में उपहार कर लागू कर दिया गया। बाल्य में प्रत्यक्ष करगणना में जो महत्त्वपूर्ण कड़ी गायब थी वह उपहार कर के लगने में प्राप्त हो गई। मात्र ही मूल्य कर की जागी भी अधिक कठिन हो जायगी और कर भार का वितरण भी अधिक समान हो सकेगा। यह कर प्रत्यक्ष प्रचार के उपहारों पर लागू किया जायेगा और उपहार दान वाले व्यक्ति में कर वसूल किया जायगा। यह कर उन सभी उपहारों पर लगाया जायगा जो कि पिछले वर्ष में दिये गये थे। परन्तु कर की दर निर्धारित करने के लिये पिछले पाँच वर्षों के उपहारों का औसत कर जो दर उस राशि के लिये लागू की जायेगी वही उस वर्ष की दर भी होगी जिसका भुगतान होता है।

उपहार कर की दरें प्रिन्सिपल मूल्य पर रबी ही हैं। केवल इतना अन्तर है कि जब कि प्रथम वर्ष पर मूल्य कर प्राण किया नहीं जाता, उपहार कर दिया जाता है। उद्दर निम्न प्रकार है -

पिछले वर्ष में दिये गये उपहारों का कुल मूल्य	उपहार कर की दर (प्रतिशत)
पहले ५०,००० रुपये तक	४ प्रतिशत
अगले ५०,०००	६ "
५०,००० ,	८ "
, ५०,००० ,	१० "
, १००,००० "	१२ "
" २,००,००० "	१५ "
" ५,००,००० "	२० "
, १०,००,००० "	२५ ,
" १०,००,००० "	३० "
" २०,००,००० "	३५ "
५० लाख रुपये से अधिक राशि पर	४० "

कर से छूट—किसी भी वर्ष में १०,००० रुपये के मूल्य के उपहारों तक

कोई भी कर नहीं लिया जायेगा। यदि राशि १०,००० रुपये से अधिक हो जाती है तो जितनी राशि अधिक होगी उतनी पर ही कर लिया जायेगा। यदि किसी एक व्यक्ति को ३,००० रुपये से अधिक मूल्य के उपहार प्राप्त होते हैं तब कर रहित सीमा १०,००० रुपये के स्थान पर ५,००० रुपये होगी। केन्द्रीय तथा राज्य सम्बन्धी सरकारों, स्थानीय पदाधिकारी और दान सम्बन्धी संस्थानों (Charitable Institutions) को दिए गए उपहार किसी निर्भरकर्ता स्वी की श्राद्धी के अवसर पर १०,००० रुपये तक के मूल्य के उपहार, धर्मपत्नी को १ साल रुपये तक के उपहार, निर्भरकर्ताओं को; बीमा पालिसियों के उपहार (१०,००० रुपये प्रति निर्भरकर्ता के हिसाब से); विदेशों में स्थित अचल सम्पत्ति के उपहार, विदेशियों द्वारा ऐसी चल सम्पत्ति के उपहार जो विदेशों में स्थित हैं, वसियतनामों द्वारा दिये गये उपहार, सरकारी कम्पनियों द्वारा दिए गए उपहार, सरकारी प्रमडलों द्वारा दिए गए उपहार, जनता द्वारा प्रवर्धित ऐसी कम्पनियों के उपहार जिनका नियन्त्रण ६ से कम व्यक्ति नहीं करने है तथा दान सम्बन्धी संस्थानों द्वारा दिए गए उपहारों पर कोई भी कर नहीं लिया जाएगा। यदि कोई व्यक्ति कर लागू होने वाले उपहार को देने के १५ दिन के अन्दर ही अन्दर स्वेच्छा से कर की राशि का पूर्णतः या अंशतः भुगतान कर देता है तो उसको कर की राशि में कुछ छूट प्रदान कर दी जावेगी। यदि एक पति कोई उपहार अपनी पत्नी को देता है और पत्नी उस उपहार को किसी दूसरे व्यक्ति को दे देती है तो ऐसा माना जायेगा कि वह उपहार पति द्वारा ही दिया गया है और उस पर कर ले लिया जायेगा। इसी प्रकार यदि कोई सम्पत्ति बाजार में प्रचलित मूल्य में कम पर बेची गई है तो उसके वास्तविक मूल्य की राशि और प्राप्त की गई राशि में जो अन्तर होगा उस राशि पर सरकार उपहार कर ले लेगी। उपर्युक्त दोना उपाय इसलिए किए गए हैं कि जिससे कर की चोरी न होने पाए।

कर का प्रबन्ध आयकर विभाग द्वारा किया जायेगा और सभी बातों में यह आयकर के समान होगा। कर की राशि निश्चित करते समय सम्पत्ति का मूल्य बाजार में प्रचलित मूल्य के हिसाब से लगाया जायेगा।

आशा है कि उपहार कर भारत की अर्थव्यवस्था में एक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लेगा। इस कर से कई लाभ प्राप्त होंगे जैसे मृत्यु कर तथा आयकर की चोरी कम हो जायेगी। अन्य सम्पत्ति करों के साथ साथ उपहार कर भी घन के वितरण की असमानताओं को कम करने में सहायता करेगा। यह ध्यान देने योग्य है कि उपहार कर भारत में बलद्वार के प्रस्ताव के आधीन लगाया गया है परन्तु यह बलद्वार योजना में पूर्णतया भिन्न है। उसके अनुसार कर उपहार देने वाले व्यक्ति पर लगना या और कर की दर उपहार के मूल्य के अनुसार नहीं बल्कि उपहार प्राप्त करने वाले के वास्तविक घन (उपहार को सम्मिलित करके) के अनुसार प्रगतिशील होनी थी। इसके अतिरिक्त उसका प्रस्ताव था कि भारत में मृत्यु कर के स्थान पर सामान्य उपहार कर लागू किया जाये। परन्तु भारतीय उपहार कर मृत्यु कर के अतिरिक्त लागू किया गया है। यह कर उपहार देने वाले व्यक्ति पर लगाया गया

हैं और इनकी दर का उपहार के मूल्य के अनुसार प्रगतिशील बनाया गया है।

अधिकतर व्यक्तियों का यही विचार है कि भारत में उपहार कर की संभवता की सम्भावना कम ही है। इसके कई कारण बताये जाते हैं। प्रथम, यह पता लगाना ही कठिन हो जायेगा कि उपहार किस किस रूप में और कब दिये जाते हैं। इनके अनिवार्य प्रचलित बाजारी दरों के हिसाब में सम्पत्ति का मूल्यांकन भी कठिन होगा और इसमें मूल्यवर्धन की भी प्रतीक्षा होने लगेगी। परन्तु यह कठिनाइयाँ तो सम्पत्ति करों की विशेषताएँ हैं जिनको किसी प्रकार भी दूर नहीं किया जा सकता। अनुभव प्राप्त होने के साथ-साथ इनको कम ता किया जा सकता है परन्तु पूर्णतया दूर नहीं किया जा सकता।

घन या सम्पत्ति कर (Wealth Tax)—यह कर एक व्यक्ति की सम्पत्ति या पूँजी के कुल मूल्य पर लगाया जाता है। यह वार्षिक होता है और व्यापारिक कर्मियों तथा प्रभुत्व की सम्पत्ति व मूल्य तथा घन पर लागू किया जाता है। यह कर बहुत ही पुराना है। अन्य सम्पत्ति करों से यह कर इस बात में भिन्न है कि जबकि अन्य सम्पत्ति कर कुछ विशेष अवसर पर ही लागू किये जाते हैं घन कर प्रत्येक वर्ष ही लागू किया जाता है। यह एक सामान्य कर है क्योंकि यह सभी प्रकार की सम्पत्तियों पर लगाया जाता है और उर्ध्वान्वये इसकी दरें अन्य सम्पत्ति करों की अपेक्षा अधिक नीची रहती हैं।

इस कर का लागू करने में दो मुख्य समस्याएँ उत्पन्न होती हैं अर्थात् सभी प्रकार की सम्पत्तियों का पता लगाना और उनका मूल्य आँकना। करदाता की सम्पत्ति के अनुरूप हा सक्ता है और यह सम्भव नहीं है कि वह अपनी सभी प्रकार की सम्पत्ति के बारे में पूर्ण सूचना दे दे। जेवर आदि का तो बड़ी सरलता से ही छुनाया जा सकता है। फिर सम्पत्ति के प्रकार में भी गमय-नमय में परिवर्तन होना ही रहते हैं। घन कर दाता की वास्तविक सम्पत्ति का मापन करना बहुत ही कठिन होता है। सम्पत्ति के मूल्य आँकने के सम्बन्ध में एक दूसरी कठिनाई और उत्पन्न होती है। यदि सम्पत्ति का मूल्य बाजार में प्रचलित दरों के अनुसार मापन करना है तो बाजारी दरों के निम्नतर उतार चढ़ाव में समस्या और भी विपन्न हो जाती है। यह भी सम्भव है कि आरम्भ में जिस मूल्य पर सम्पत्ति खरीदी गई थी या बनवाई गई थी उसी मूल्य का स्वीकार कर लिया जाये और कर लगा दिया जाये। परन्तु यहाँ यह कठिनाई होगी कि गमय के साथ-साथ सम्पत्ति के प्रारम्भिक मूल्य में से कुछ बढ़ती भी जाये या नहीं। क्योंकि समय बीतने के साथ-साथ सम्पत्ति पुरानी होती जाती है और उनका मूल्य कम होता जाता है। इसके अनिवार्य कुछ सम्पत्तियाँ ऐसी भी होती हैं जिनके मूल्य आँकने सरल नहीं होते। इनमें यह स्वाभाविक ही है कि घन या पूँजी पर कर लगाते समय किसी न किसी सीमा तक कर अधिकारी मन माने ढग से काम करेंगे। उपहार कर सम्बन्धी अधिनियम में अपील आदि की भी व्यवस्था करनी होगी और जिन सम्पत्तियों का मूल्य आँकना सरल नहीं है उन पर कर की छूट भी देनी होगी।

यह विश्वास किया जाता है कि वार्षिक सम्पत्ति करो से बचती की मात्रा देश में कम होने लगेगी। यह अवश्य है कि अन्य सम्पत्ति करो की प्रवृत्ति बचती पर बुरा प्रभाव डालने की नहीं होती परन्तु क्योंकि यह कर प्रत्येक वर्ष लगाया जाता है और पूँजी की प्रत्येक वृद्धि से कर का भार बढ़ता जाता है इसलिये यह सम्भव है कि बचत हतोत्साहित हो। परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि उत्पत्ति पर इसका बुरा प्रभाव अवश्य ही पड़े। उत्पादन किसी भी देश में विनियोगों की मात्रा पर निर्भर करता है और विनियोगों की मात्रा लाभ की दरों द्वारा निर्धारित होती है। इसलिये जब तक लाभ की दर ऊँची रहेगी विनियोग बढ़ते ही रहेंगे और उत्पादन भी बढ़ता ही जायेगा। अतः वार्षिक सम्पत्ति कर का इतना बुरा प्रभाव नहीं होता जितना आय कर का, क्योंकि आय कर की दरें बहुत ही प्रगतिशील होती हैं, जबकि इस कर की दर बहुत नीची होती है। यह कर वितरण की असमानताओं को दूर करने का अस्त्र है। इसका सबसे बड़ा गुण यह है कि कर दाता की सम्पत्तियों में जो वार्षिक वृद्धियाँ होती हैं वे भी कर के क्षेत्र में आ जाती हैं जबकि अन्य प्रकार के सम्पत्ति कर ऐसा नहीं कर पाते हैं। यह कर करदान योग्यता को ज्ञात करने का भी एक अच्छा आधार है। इसके अतिरिक्त इस कर को प्रगतिशील भी बनाया जा सकता है। यह कर अन्य सम्पत्ति करो की अपेक्षा अधिक क्रियात्मक है, क्योंकि यह बार-बार उत्पन्न होता है। भारत में यह कर सन् १९५७ में लागू किया गया था। इसका प्रस्ताव भी प्रो० कलडोर ने दिया था। उन्होंने इसका पक्ष समानता के आधार पर वार्षिक प्रभावों तथा प्रशासन सम्बन्धी कुशलता के आधार पर लिया था। उनका विश्वास था कि अकेली आय ही किसी व्यक्ति की घर दान योग्यता का अच्छा माप नहीं है। यदि आय करो के साथ-साथ सम्पत्ति करो को लागू कर दिया जाय सब कर प्रणाली करदान योग्यता के पूर्णतया अनुकूल होगी। इसके अतिरिक्त जो कर सम्पत्ति के मूल्या पर लगाये जाते हैं वे जोखिम वाले विनियोगों और जोखिम रहित विनियोगों के बीच उम्र प्रकार भेद नहीं करते, जैसा कि आय कर द्वारा होता है। अर्थात् सम्पत्ति करो से बचत हतोत्साहित नहीं होती और जोखिम वाले उपक्रमों की भी प्रगति होती रहती है। आय कर में, जोखिम वाले उद्योगों में आय की मात्रा अधिक होने के कारण अधिक कर वसूल किया जाता है परन्तु सम्पत्ति करो में यह दर समझ समान ही रहती है। आय कर और सम्पत्ति कर दोनों की उपस्थिति में कर प्रणाली की व्यवस्था अधिक कुशल हो जाती है और कर की चोरी भी बच जाती है। इन्हीं कारणों से प्रो० कलडोर ने अपनी समुचित योजना (Integrated Scheme) में धन कर को सम्मिलित किया था।

भारत में धन कर सन् १९५७ में लागू किया गया था। यह व्यक्तिगत, कम्पनियों तथा हिन्दू सयुक्त परिवारों के वास्तविक धन पर एक वार्षिक कर है। प्रो० कलडोर के प्रस्तावों और भारतीय धन कर अधिनियम में यह अन्तर है कि भारतीय अधिनियम में कम्पनियाँ भी कर क्षेत्र में सम्मिलित कर ली गई हैं। कर की दरें, प्रो० कलडोर के प्रस्ताव के अपेक्षा नीची हैं और कर की छूटें भी अधिक



उदार है। न्यूनतम कर रहित सीमा व्यक्तियों के लिए दो लाख रुपए हैं और हिन्दू सम्मिलित परिवारों के लिए चार लाख रुपए हैं। व्यक्तियों के लिए कर की दरें निम्न प्रकार हैं—

कर रहित सीमा के बाद प्रथम	१० लाख रुपए पर	$\frac{1}{2}$ प्रतिशत
अगले १० लाख रुपए पर	...	१ प्रतिशत
शेष पर	...	$1\frac{1}{2}$ प्रतिशत

हिन्दू संयुक्त परिवारों के लिए कर की दरें निम्न प्रकार हैं—

कर रहित सीमा के ऊपर	६ लाख रुपये पर	$\frac{1}{2}$ प्रतिशत
अगले १० लाख रुपये पर	" "	१ प्रतिशत
शेष पर	" "	१½ प्रतिशत

कम्पनियों के लिए ५ लाख रुपए के आदेयों (Assets) पर कोई कर नहीं है, शेष पर  $\frac{1}{2}$  प्रतिशत की सामान्य दर से कर लगाया है। धन कर का प्रशासन भी आय कर विभाग को सौंप दिया गया है। व्यक्तियों और हिन्दू सम्मिलित परिवारों की सम्पत्ति का मूल्य बाजार की दरों के अनुसार आँका जाता है। व्यापारिक सस्थाओं तथा कम्पनियों पर कर का निर्धारण उनके हिस्से के चिट्ठों (Balance Sheets) के आधार पर किया जाता है।

कर से छूटें—कुछ सम्पत्तियाँ कर से मुक्त हैं, जैसे कृषि सम्पत्तियाँ, ग्रामों में रहने के मकान धार्मिक तथा दान सम्बन्धी सस्थाओं की सम्पत्तियाँ, कला बौद्धिक वस्तुएँ, व्यक्तिगत सम्पत्ति जैसे फरनीचर, पहने केवल २५ हजार रुपए के मध्य तक के, और प्रावधान कोष (Provident Fund) और बीमा पालनियों की राशि इत्यादि। यदि कोई कम्पनी नई स्थापित हुई है और जो पहले से स्थित व्यापार सम्बन्धी हमारनी मशीनों इत्यादि के हस्तान्तरण तथा मर परिवर्तन द्वारा स्थापित नहीं की गई है तो उसके आदेयों पर पहले ५ वर्षों पर कोई धन कर नहीं लगाया जाएगा। यदि किसी वर्ष में हानि होती है तो उस वर्ष में कोई कर नहीं लिया जायेगा। यदि किसी वर्ष लाभ इनके कम हुए है कि हिस्सेदारा को लाभदाय घोषित नहीं किया गया है तब कर केवल लाभ की राशि तक ही सीमित रहेगा। यदि किसी कम्पनी के कुछ आदेय भारत में हैं और कुछ विदेशों में हैं तब विदेशों में स्थित आदेयों पर ५० प्रतिशत की समानुपातिक कटौती कर दी जायेगी। इसी प्रकार यदि विदेशियों की पूर्ण भाग्य में बड़ी हुई है तो उस पर भी ५० प्रतिशत की कटौती की जायेगी। इस कर का पक्ष लेते हुए भूतार्थ वित्त मंत्री श्री कृष्णामाचारी ने कहा था कि वर्तमान आय कर सम्बन्धी नियम तथा व्यवस्था इस योग्य नहीं है कि व्यक्तियों की कर दान समता का सही माप कर सक और आयकर की चोरी की बचाने के लिए यह आवश्यक है कि किसी न किसी प्रकार का धन या सम्पत्ति कर लागू किया जाये। उनके अनुसार यह विनियोगों को भी कम होत्याहित करेगा।

वित्त मंत्री के आश्वासनों के पश्चात् ही बहुत से व्यक्तियों ने धन कर की आलोचनाएँ की। इसके विरुद्ध पहली आलोचना यह की गई है कि क्योंकि यह वार्षिक

कर है और प्रगतिशील है इसलिए यह वचतो को हतोत्साहित करेगा। परन्तु जैसा कि हम पहले कई बार कह चुके हैं आयकर की तुलना में इसके प्रभाव कम दुरे होंगे। कर के विरुद्ध दूसरी आलोचना इस आधार पर की गई है कि जब विदेशों में यह कर केवल व्यक्तिगत सम्पत्ति एवं धन पर लगाया जाता है, भारत में कम्पनियों के आदेयों पर भी लागू किया गया है। परन्तु यह ध्यान रहे कि भारत में अधिकतर कम्पनियाँ थोड़े से व्यक्तियों के हाथ में होने के कारण इस कर का लगना आवश्यक था। कुछ लोगों ने आलोचना इस आधार पर भी की है कि धन कर के लगने से भारत में विदेशी पूँजी के विनियोग को प्रोत्साहन नहीं मिलेगा। परन्तु इस समस्या को दूर करने के लिए विदेशी कम्पनियाँ तथा व्यक्तियों के लिए कुछ रियायतें कर दी गई हैं। अन्त में सम्पत्ति के मूल्य आंकने के सम्बन्ध में जो कठिनाइयाँ हम पिछले पृष्ठों में अन्य सम्पत्ति करों के सम्बन्ध में देखे आये हैं उन कठिनाइयों के आधार पर इस कर की भी आलोचना की गई है, और जो वास्तविक भी है। सन् १९५६-६० का बजट प्रस्तुत करते हुए श्री देसाई, वित्त मंत्री, ने घोषित किया कि अगले वर्ष धन कर से सम्बन्धित सभी खण्डों पर  $\frac{1}{2}$  प्रतिशत की दर से कर में वृद्धि कर दी गई है।

**पूँजी लाभ कर (Capital Gains Tax)**—मूल्यों में वृद्धि के कारण सम्पत्ति के श्रव्य विक्रय से जो लाभ प्राप्त होता है उग लाभ पर जो कर लगाया जाता है उसे पूँजी लाभ कर कहते हैं अर्थात् यह कर उन लाभों पर लगाया जाता है जो किसी व्यक्ति को कम मूल्य पर सम्पत्ति खरीद कर अधिक मूल्य पर बेचने से प्राप्त होते हैं। इस प्रकार यदि किसी व्यक्ति ने ५०,०००) रुपये में भूमि खरीद कर १,००,०००) रुपये में बेची है तो उसको ५०,०००) रुपये का पूँजी लाभ प्राप्त हुआ। यह ध्यान रहे कि यह लाभ कभी कभी ही प्राप्त होते हैं और अनिश्चिन या आकस्मिक होते हैं। साथ ही साथ यह व्यक्ति विद्योप के मुख्य व्यवसाय से प्राप्त नहीं होते। उदाहरणार्थ यदि किसी व्यक्ति का व्यवसाय गृही है कि वह भूमि खरीदे और बेचे और जो लाभ प्राप्त हो उनसे जीविका उपार्जन करे तो इस प्रकार के कर, इस कर के अन्तर्गत नहीं आयेगे। दूसरी ओर यदि कोई शिक्षक भूमि को बेचता है तो जो लाभ उसे प्राप्त होगा अवश्य ही उस पर कर लिया जायेगा। सम्पत्ति के विभिन्न रूप होते हैं जैसे अचल सम्पत्ति तथा चल सम्पत्ति जैसे इमारतें, भूमि, जेवरत, वाँड, प्रतिभूतियाँ इत्यादि।

व्यक्तियों में इस बात पर बड़ा मतभेद है, कि पूँजी लाभ सम्पत्ति से प्राप्त लाभ नहीं है बरन् आय है और कुछ लोगों का विचार ठीक इसके विपरीत है। विभिन्न देशों में इस कर को लागू करने के लिये विभिन्न रीतियाँ अपनाई गई हैं। अमेरिका में इसकी आय कर का ही एक भाग माना गया है। इस कर के सम्बन्ध में मुख्य कठिनाई यह है कि जब लाभों पर कर लिया जाता है, तो क्या हानि के समय सरकार व्यक्तियों को कुछ आर्थिक सहायता देगी ताकि हानि की क्षतिपूर्ति हो सके। अभी तक तो व्यवहार में ऐसा नहीं हो पाया है।

भारत में यह कर सन् १९५७ में लागू किया गया था। आरम्भ में यह कर सन् १९४७ में लगाया गया था और यह एक प्रगतिशील कर था जो (१५,०००) रुपये की न्यूनतम मूल्य से अधिक की सम्पत्ति पर लगाया गया था। (१५,०००) रुपये से ५०,०००) रुपये तक कर की दर एक आने प्रति रुपया थी और १० लाख रुपया से अधिक के लाभों पर कर की दर ५ आने प्रति रुपया तक थी। व्यापार की वस्तुओं के विक्रय, व्यक्तिगत उपभोग की वस्तुएँ और कृषि भूमि पर कोई कर नहीं था। जो हानि होती थी वह ६ वर्षों तक के लाभों में से पूरी की जा सकती थी और कर उस लाभ पर लगता था जो हानि को पूरा करने के बाद बचता था। यह कर केवल इमीनिये लगाया गया था कि उस समय युद्ध के कारण सम्पत्ति के मूल्यों में बहुत वृद्धि हो गई थी और सम्पत्ति के विक्रय से व्यक्तियों को बहुत लाभ प्राप्त हो रहे थे। परन्तु सन् १९४९ में ही इसको हटा लिया गया था।

वर जाँच आयोग इस कर के महत्त्व से भली भाँति परिचित था परन्तु उसने उस समय इस कर को लगाने की दृष्टि से गिफारिश नहीं की थी क्योंकि उसके विचार में विनियमों को प्रोत्साहित करने के लिये एक अच्छे वातावरण की आवश्यकता थी, जिसको इस कर के लगाने में भग्न होने का भय था। साथ ही उसने यह भी बताया कि विनाश सम्बन्धी कार्यों के प्रभाव में जब सामान्य मूल्य—स्तर, लाभों तथा पूँजी के मूल्यों में वृद्धि होगी तब इस कर को लगाना अधिक लाभ-प्रद होगा। प्रो० कलडौर ने अपनी कर सुधार योजना में इस कर को लगाने का प्रस्ताव दिया था। उनका विचार था सभी प्रकार के लाभों तथा आयों पर जो कम्पनियों को प्राप्त होते हैं, ७ आने प्रति रुपया की समान दर से कर लगाया जाय (यदि यह राशि २५,००० रुपये से अधिक है तो)। यदि व्यक्तियों की आय तथा पूँजी लाभ २५,०००) रुपये से कम है तो उन पर नीची दरों से कर लगना था।

भारत में पूँजीगत वस्तुओं के अनाधारण विक्रय, विनिमय तथा हस्तान्तरण से प्राप्त होने वाले लाभों पर यह कर लगाया गया है। पूँजीगत वस्तुओं के अन्तर्गत आधारण व्यापार सम्बन्धी वस्तुएँ उपभोग की वस्तुएँ या कच्ची सामग्री जो व्यापारिक कार्यों के लिये होती है, व्यक्तिगत उपयोग की वस्तुएँ और कृषि भूमि के अतिरिक्त अन्य सभी प्रकार की सम्पत्तियाँ सम्मिलित की गई हैं। कुछ प्रकार के पूँजीगत लाभों को कर-क्षेत्र से सम्मिलित नहीं किया गया है जैसे उपहार से सम्पत्ति के हस्तान्तरण के कारण प्राप्त होने वाले लाभ या हिन्दू सम्मिलित परिवार की सम्पत्ति के बंटवारे से उत्पन्न होने वाले लाभ रिहाइज के भत्तों को बेचने से प्राप्त होने वाले लाभ आदि को कर मुक्त रखा गया है। हमारे यहाँ यह कर आय कर का ही एक भाग है। कर की दर आय कर के दरों के ही समान है। केवल उन्हीं पूँजी लाभों पर कर लगता है जो ५,०००) रुपये से अधिक होते हैं। इसके अतिरिक्त यदि पूँजी लाभों को सम्मिलित करके कुल लाभ १०,०००) रुपये से अधिक नहीं है तब कुछ भी कर नहीं लिया जायेगा।

वास्तव में इस कर के लगने से व्यक्तिगत करारोपण (Personal Taxation)

का ठाँवा भारत में अब पूरा हो गया है । निरन्तर बढ़ते हुए मूल्यों की स्थिति में वह कर बहुत ही उचित है । यह कर प्रो० कलडौर के प्रस्तावों के अनुकूल भी नहीं है । क्योंकि उन्होंने तो चार करोड़ को एक साथ लगाने की एक समुचित योजना प्रस्तुत की थी । फिर भी यह विकास सम्बन्धी व्ययों के परिणामस्वरूप उत्पन्न होने वाले मूल्य वृद्धि को रोकेंगा और आय की असमानताओं को भी कम करेगा ।

## संघ सरकार की आय के स्रोत (क्रमशः)

(वस्तु तथा व्यक्तिगत व्यय  
करारोपण)

Sources of Revenue of  
the Union Government  
(Contd.)

(Commodity and Personal  
Expenditure Taxation)

### वस्तु करारोपण

प्रातिकथन—

वस्तु करारोपण के अन्तर्गत हम उन करों का अध्ययन करेंगे जो वस्तुओं के उत्पादन, क्रय एवं विक्रय, आयात, निर्यात आदि पर लगाए जाते हैं। इस अध्याय में हम केवल उन्हीं वस्तु करों का अध्ययन करेंगे जो भारत सरकार की आय के स्रोत हैं, अर्थात् उत्पादन कर (Excise duties) और सीमा शुल्क (Custom duties)। यद्यपि बिक्री कर (Sales Tax), चुगी कर (Octroi duty) और मार्गान्त कर (Terminal taxes) भी वस्तु कर हैं, किन्तु हम बिक्री कर का अध्ययन राज्यों की वित्त व्यवस्था (State Finances) का अध्ययन करते समय करेंगे और अन्तिम दो करों का अध्ययन हम स्थानीय वित्त व्यवस्था (Local Finances) के अध्ययन के साथ करेंगे।

वस्तुओं पर जो कर लगाये जाते हैं वे अप्रत्यक्ष कर (Indirect taxes) होते हैं। आधुनिक कर प्रणालियों में इनका प्रमुख स्थान है और लगभग प्रत्येक देश के वित्तीय साधनों में इनका विशेष महत्त्व है। ये कर सोने के घण्टे देने वाली मर्माँ के समान हैं। सरकार को इनसे बहुत आय प्राप्त होती है। करारोपण के निदान्तो अथवा न्याय की दृष्टि से तो इन करों का इतना महत्त्व नहीं है जितना कि इनका आर्थिक एवं सामाजिक महत्त्व है। आर्थिक दृष्टिकोण से सरकार को इनसे आय प्राप्त होती है और सामाजिक दृष्टिकोण से इनके द्वारा हानिकारक वस्तुओं का उपभोग नियमित किया जा सकता है। परन्तु ऐसे वर देश में वस्तुओं के उत्पादन का प्रोत्साहित नहीं करते, क्योंकि मूल्यों में वृद्धि होने के कारण वस्तुओं का उपभोग कम होता जाता है। ये कर प्रतिगामी भी होते हैं, यदि ये ऐसी वस्तुओं पर लगाए

जाते हैं जिनका उपयोग अधिकतर किया जाता है। निम्न में हम इन करो का विस्तार में अध्ययन करेंगे—

## उत्पादन कर

### (Excise Duties)—

यह कर देश में उत्पन्न की हुई वस्तुओं पर लगाया जाता है। यह कर या तो उन वस्तुओं पर लगाया जाता है जबकि वस्तुएँ बन रही होती हैं, या यह उनके उपभोक्ताओं तक पहुँचने से पहले ही लगा दिया जाता है। यह एक अप्रत्यक्ष कर है और क्योंकि यह वस्तुओं तथा सेवाओं पर लगाया जाता है, इसलिये इनका भार उपभोक्ताओं पर पड़ता है। इस उद्देश्य से कि इसका भार निर्धन व्यक्तियों पर कम पड़े, यह कर अधिकतर विलासयुक्त या प्रतिष्ठा सम्बन्धी वस्तुओं पर लगता है। यह कर जीवन की परम आवश्यक वस्तुओं पर नहीं लगता। विलासयुक्त वस्तुओं में सबसे उपयुक्त, मोटर गाड़ियाँ तथा उनसे सम्बन्धित वस्तुएँ, रेडियो इत्यादि वस्तुएँ हैं। प्रतिष्ठा सम्बन्धी वस्तुओं पर जैसे, तम्बाकू, सिगरेट, अफीम, मादकपेय आदि पर केवल इसीलिए कर लगाया जाता है ताकि व्यक्ति इन वस्तुओं का उपयोग कम कर दें और समझी, सदाचारी और गम्भीर बनें। हमारे देश में लगभग सभी धर्मों में मशीनी वस्तुओं के उपयोग को बुरा बताया गया है और आध्यात्मिकता को बल प्रदान किया गया है, इसीलिए तो प्राचीन समय से ही इन वस्तुओं पर उत्पादन कर लगाया जा रहा है।

यह कर कई प्रकार से लगाया जा सकता है। प्रथम रीति, तो यह हो सकती है कि वस्तु विशेष की वास्तविक उत्पत्ति की मात्रा पर लगाया जाये। परन्तु इस रीति में कर की चोरी होने की बहुत सम्भावना है। यदि कर की चोरी कम करना है तो बहुत ही लम्बी चौड़ी व्यवस्था करनी होगी। वस्तु के उत्पादन की हर दगा म तथा हर स्थिति पर निगाह रखनी होगी और प्रत्येक दिन के उत्पादन का ब्यौरा रखना होगा, ताकि उत्पत्ति की मात्रा में किसी प्रकार की उलट फेर न हो सके। यदि एक ही वस्तु के बहुत से छोटे छोटे उत्पादक हैं और सरकार का वास्तविक उत्पादन का पता लगाना कठिन हो तथा अप्रव्ययी भी हो, तो दूसरी रीति यह होती है कि सरकार यह अनिवार्य करदे कि व्यक्तियों को उन वस्तु के उत्पादन के लिये लाइसेन्स लेने होंगे और लाइसेन्स जारी करते समय इनसे कुछ पैसा ले ले। इसकी अन्तिम रीति यह होती है कि सरकार किसी वस्तु का उत्पादन स्वयं एकाधिकारी के रूप में करे और कर को वस्तु के मूल्य में मिलाकर उपभोक्ताओं से वसूल कर ले।

उत्पादन कर का भार उपभोक्ताओं पर ही पड़ता है, जिसका परिणाम यह होता है कि उपभोग का स्तर नीचा होता जाता है। इसीलिए ये ऐसी वस्तुओं पर अधिक लगाया जाता है, जिनके उपभोग को सरकार कम करना चाहती है। यदि बिना सोचे समझे, बिना कर के प्रभावों की ओर ध्यान दिए ही उत्पादन कर लगा

दिए जायेंगे तो उपभोग कम होने में व्यक्तिगतता गिरती जायेगी । साथ ही उत्पादन भी कम होता है और वस्तुओं का उत्पादन व्यर्थ बढ़ने लगता है । विदेशी वस्तुओं के आयात एतद् स्थिति में प्रोत्साहित होते हैं । इसीलिए देश में उद्योगों की हालि से बचाने के लिए विदेशी वस्तुओं पर आयात कर लगा दिए जाते हैं । जो उत्पादन कर बिनाशयुक्त वस्तुओं पर लगाए जाते हैं वे प्रगतिशील भी होते हैं और पती व्यक्तिगतता पर उनका भार पड़ने में वारण धन की असमानताओं को भी कम करते हैं । घन देन के औद्योगिक विभाग पर बुरा प्रभाव न पड़ने देन के लिए यह भी आवश्यक है कि वह न भारत में ही बल्कि वस्तुओं पर न पड़कर उपभोग को वस्तुओं पर पड़े । इसी प्रकार यह उत्पादन की प्रगति प्रवृत्ति में ही लागू किया जाय ताकि हमारा भार उद्योगपतिता पर न पड़े । इनका एक लाभ यह भी होगा कि वस्तुओं में गुणात्मक गंद भाव (qualitative differentiation) निचा जा सकेगा — अर्थात् अधिक गुण वाली वस्तुओं पर अधिक कर और कम गुण वाली वस्तुओं पर कम कर । अब हम इस स्थिति में हैं कि उत्पादन करों के लाभ तथा प्रवृत्ति की संरक्षण में संशय कर मर्क । उत्पादन कर के निम्न लाभ हैं —

करदाताओं को हम करों का भार मान्य नहीं पड़ता क्योंकि ये वस्तुओं में मूल्य में ही मिले होते हैं । इसलिए ये प्रति मुक्तिमानक होते हैं । दूसरा लाभ यह है कि यदि ये विलासयुक्त वस्तुओं पर लगाए जायें तो यह भाव की असमानताओं को भी दूर कर सकते हैं । तीसरे यह कर उत्पादक होते हैं और प्रत्यक्ष में ही हाथिवाक वस्तुओं के उपभोग को नियमित करने में सफल होते हैं । इनके विरुद्ध ये तर्क दिए जाते हैं — प्रथम क्योंकि ये अधिकतर सामान्य उपभोग की वस्तुओं पर लगाए जाते हैं इसलिए इनका भार निम्न व्यक्तिगतता पर अधिक पड़ता है । इन प्रकार यह कर प्रतिगामी होते हैं । दूसरे ये देश में वस्तुओं के उत्पादन को प्रोत्साहित करते हैं और कभी कभी तो देशी वस्तुओं के लिए यह प्रवृत्ति ही जाता है कि वे विदेशी वस्तुओं से प्रतियोगिता कर सकें । अन्त में इन करों में न्याय और लोचपूणता के निष्ठापन का ध्यान एक ही समय पर नहीं किया जा सकता क्योंकि यदि ये न्याय की दृष्टि से लोचदार भाव वाली वस्तुओं पर लगाए जाते हैं तो इनमें लोचपूणता नहीं रहती और यदि ये लोचपूणता की दृष्टि से लोचदार भाव वाली वस्तुओं (जो अधिकतर सामान्य उपभोग वाली वस्तुएं होती हैं) पर लगाए जाते हैं तो निम्नता पर इनका भार अधिक पड़ने से इनकी न्यायपूणता संशय हो जाती है ।

भारत में सद्य सरकार द्वारा लगाए गये उत्पादन कर — हमारे देश में उत्पादन कर का इतिहास भूतमाननी सासन में आरम्भ होता है जबकि मादक पदार्थ पर उत्पादन कर लागू किया गया था । उस समय बनीली वस्तुओं की बिनी का अधिकार रूस व्यक्ति को दिया जाता था जो नीताम में सबसे अधिक बोलता था । ब्रिटिश साम्राज्य की स्थापना के बाद उत्पादन कर प्रणाली में बहुत से परिवर्तन कर दिए गए । सन् १९०६ में गरीली वस्तुओं पर उत्पादन कर लगाने का अधिकार प्रांता को सौंप दिया गया । आजकल जो भारत सरकार में उत्पादन कर हैं उनका

इतिहास मन् १९१९ के एक्ट से आरम्भ होता है। इस एक्ट के आधीन उत्पादन कर दो भागो मे विभाजित किए गए थे। प्रथम, प्रांतीय उत्पादन कर और दूसरे केन्द्रीय उत्पादन कर। यह विभाजन किसी प्रकार भी वैज्ञानिक आधार पर नहीं किया गया था वरन् इसका मुख्य उद्देश्य प्रशासन सम्बन्धी सुविधा को प्राप्त करना था। मादक पदार्थों के उत्पादन तथा विक्रय पर कर लगाने और बसूल करने का अधिकार प्रांतों को भीष दिया गया था और अफीम, आयात की हुई स्प्रिट, शकर, दियासलाई पर उत्पादन कर लगाने का अधिकार केन्द्रीय सरकार को दिया गया था। सन् १९३५ के एक्ट में इन वस्तुओं की सख्या में और भी अधिक वृद्धि कर दी गई थी और नए सविधान के अनुसार सब मरकार, एलकोहल सम्बन्धी शराबों और अफीम, भारतीय भांग और अन्य निद्राकारक औषधियों (Narcotic Drugs) के अतिरिक्त सभी वस्तुओं पर कर लगा सकती है। उपर्युक्त वस्तुओं पर उत्पादन कर लगाने का अधिकार राज्य सरकारों को ही होगा। प्रथम वित्त आयोग की निफारिश के अनुसार तम्बाकू, दियासलाई और वनस्पति वस्तुओं पर लगाए हुए उत्पादन करों की आय का वटवारा केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों के बीच होगा। दूसरे वित्त आयोग ने इन वस्तुओं की मर्यादा को और बढ़ा दिया और अब शकर, चाय, कढ़वा, कागज और वनस्पति अनावश्यक नैलों की आय भी राज्यों और केन्द्रीय सरकारों में बँटेगी।

आजकल केन्द्रीय सरकार निम्न वस्तुओं पर उत्पादन कर लगाने ली है— तम्बाकू, रुई और उससे उत्पादित वस्तुएँ, चाय, कोयला, दियासलाई, चीनी, टायर, निगरेट, सुपारी, साबुन, वनस्पति वस्तुएँ, वनस्पति अनावश्यक तेल, मोटर, स्प्रिट, कागज, स्पात पिंडक, रेशमी कपडा, मोमेट, धूने आदि। सन् १९५३ में कपडे पर ३ पाई की गज की दर से उपकर (Cess) लागू किया गया था जिससे प्राप्त आय में से करदा तथा छादी उद्योग को आर्थिक सहायता प्रदान की जानी थी।

अन्य करों की भाँति उत्पादन करों की दरों में समय समय पर परिवर्तन होते रहे हैं। सन् १९५७ में उत्पादन करों में बहुत अधिक परिवर्तन पिय गये थे। सन् १९५५ में कर आयोग का प्रस्ताव था कि मिट्टी का तेल, चीनी, दियासलाई, चाय, कपडे पर करों की दरें बढ़ा दी जायें। आयोग ने तम्बाकू, निगरेट मादक, स्प्रिट, स्पात पिंडक (Steel Ingots), टायर, वनस्पति वस्तुओं पर कर की दरें न बढ़ाने का सुझाव दिया था। आयोग का यह भी सुझाव था कि कपडा मोमेट की मशीनें, ऊनी कपडा, बिस्कुट, कागज, बोटों, पेंट और वार्निश, विजली के पत्तों, लैम्प तथा चीनी के बरतनों पर भी उत्पादन कर लागू कर दिया जाय। आयोग का दिद्वास था कि काँच और चीनी के बरतनों के अतिरिक्त अन्य सब वस्तुओं पर नीची दर से उत्पादन कर लगाना उपयुक्त होगा।

सन् १९५७ का बजट प्रस्तुत करते हुए वित्त मंत्री ने यह घोषित किया था कि योजनावद्ध आर्थिक विकास से सम्बन्धित करारोपण नीति का मुख्य उद्देश्य उपभोग को नियन्त्रित करना होता है ताकि मूल्यों के बढ़ने की प्रकृति कम हो और विनियमों की प्रवृत्ति में वृद्धि हो। स्पष्ट ही है कि इस उद्देश्य की पूर्ति केवल



आय वृद्धि करारोपण द्वारा हा हा सकता है। इमोनिय कुछ उपभाग की वस्तुआ जम माटर स्पिट वनस्पति तन बना हुई तम्बाक तथा दियामनाइया आदि वस्तुआ पर उत्पादन करा की दर बना दी गई। इससे अतिरिक्त पचागत वस्तुआ तथा कच्चा सामग्रा जम सीमेट स्थान पिट्क पर भा उत्पादन कर बना दिया गया। यद्यपि श्रित मत्रा न यह विश्वास जितायी कि उपभाग का वस्तुआ पर बनाए हुए उत्पादन कर का भार पित्तनाआ पर हा पन्ना और यापगिया तथा ज्ञानपनिया व भाग का दर कम हा जायगी। परन्तु यह कहना कठिन हा गंगा कि वित्त मत्रा का आगा निम सामा तक पूरा हा सकया। वस ता इसका भार उपभोक्ताआ पर भा अधिक पन्ना। वास्तव म आजकल हमारे देश म परिस्थितिया कुछ गमा ह कि — उत्पन्न करा की वडि का आलोचना करना ठीक नहा गता। हजार दंग म आर्थिक विकास क निय सरकार का बहुत अधिक धन का आवक्यता है। विन्ना म हमका आजकल प्रण नहीं प्राप्त हा पा रह ह। मत यदि ग्ग क सभा व्यक्ति कुछ बलिदान करने को तयार नहा हाय ता देश का आर्थिक विकास कदापि भा सम्भव न हा सकया और हमारा देश कभा भा भगद्विगात्रा नयी बन सकया। इमोनिय इन करा को बलिदान का हा एव एव समझकर रहने करना चाहिये। दूसरे हम आवक्यता धन अल्प वकता स भी प्राप्त हा सकता है। परन्तु जब तर लोग अपनी आय का उपभाग पर खच बरत रहग तम वकत तक व कुछ भा नहीं बचा सकय। इमोनिय यह आवक्यता है कि करा द्वारा वस्तुआ के उपभोग को कम किया जाय। इससे का मन्ह नहीं कि हमके विरुद्ध भा काफी आलोचना की जा सकती है क्याकि एक ता उपभोक्ता पहन स ही ऊंच मूल्या के दबाव म मर रह ह उनका उपभाग का स्तर एहरे ही काफी गिर चका है और करा की इस वडि व वाद ता और भा अधिक कमी हा जायगी। यह सब कुछ सच है परन्तु जैसा कि वित्त मत्रा न स्वय बनाया वा इन वडिया स पर भार म कोई बिगय वडि नहा होगी। उनका अनुमान है कि ग्रामीण क्षत्रा म ०.७५% की और गहरा क्षत्रा म १.५% का वडि होगी। हम तो हम वडि स घबराता हा नहीं चाहिये बरन हम सभा म बलिदान करने का भावना जगन होना चाहिये ताकि हमारा देश अनिश्चित कठिनाइया म बच सक। परन्तु यह ध्यान रह कि व्यवहार म इन करा की वडि स काइ बिगय लाभ नहा हुया। तथाकि एन घार ता फुटकर मल्या म वडि होती चला जा रही ह और दूसरी ओर सीमेट तथा स्वात क मुख्य बढ जाने स मकाना तथा अन्य योजनाआ का लागत बनना चली जा रहा ह। सन् १९५८-५९ म सीमेट और गक्ति द्वारा मचजिन कच्चा म बन हुए कपडा पर उत्पादन कर और वडा दिया गया और वनस्पति वस्तुआ पर उत्पादन कर का कम कर दिया गया। यहा पर यह बताना अनपमन्न न होगा कि भारत सरकार को कर स्रोतो म सबसे अधिक आय उत्पादन करा स ही प्राप्त हाता है और इन करा स प्राप्त आय प्रत्येक बष बढ़ती हा जा रहा है। यह निम्न आक्या से स्पष्ट हो जाता है। निम्न तालिका म राज्या का हिस्सा निवानन व वाद बनाय सरकार का जो आय प्राप्त होती है उमने आगे दिख गय ह —

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	आय	वर्ष	आय	वर्ष	आय
१९५३-५४	७६.४३	१९५५-५६	१२६.६८	१९५७-५८	२२४.३२
१९५४-५५	८३.११	१९५६-५७	१७२.२१	१९५८-५९	२३५.७६

सन् १९५८-६० का बजट प्रस्तुत करते हुए श्री देसाई ने यह घोषित किया कि देशी कच्चे तेल पर पुराने ६ पाई के स्थान पर नया ६ नया पैस प्रति गज की दर से उत्पादन कर लगेगा और देशी सूत पर प्रतिपौन की दर से उत्पादन कर में वृद्धि की जावेगी। इसी प्रकार खडगारी शकर पर ५६% के उत्पादन कर के प्रतिरिक्त बिभी कर के स्थान पर ७० नये पैसों की दर से उत्पादन कर में वृद्धि कर दी गई। विशेष क्षेत्रों में उत्पादित चाय पर उत्पादन कर कम कर दिया गया है। शीडल तेल पर उत्पादन कर की दर ४०) रुपये प्रति टन से बढ़ाकर ५०) रुपये प्रति टन कर दिया गया है।

**नमक कर**—नमक उपभोग की एक आवश्यक वस्तु है। इसलिए इस पर कर लगान से प्रत्येक देश की सरकार को बहुत आय प्राप्त होती है। अन्य देशों की भाँति भारत में भी बहुत प्राचीन समय से नमक पर कर लगता आया है। ब्रिटिश साम्राज्य काल में तो नमक करारोपण की मुख्य वस्तु थी। परन्तु सन् १९४७ में नमक कर समाप्त कर दिया गया। नमक कर की समय समय पर बहुत बड़ी फालोव्हा होती रही है। नमक उपभोग की एक आवश्यक वस्तु है। भारत के निवासी अत्यधिक निर्धन होने के कारण कर का भार उन पर बहुत अधिक पड़ता है। यह केवल व्यक्तियों के लिये ही नहीं बल्कि जानवरों के लिये भी आवश्यक है। बहुत से सामयिक उद्योग भी इस पर आधारित हैं। नमक पर कर लगने से न केवल मनुष्यों और जानवरों को ही हानि होती है बल्कि उद्योगों को भी क्षति पहुँचती है। इसी कारण देश के प्रमुख नेताओं ने इसका रद्द विरोध किया था। दादा भाई नौरोजी, मोल्ले, महात्मा गाँधी आदि सभी नेताओं ने इसके विरुद्ध आवाज उठाई थी। महात्मा गाँधी ने अमृतयोग आन्दोलन में नमक कर नियम को तोड़ने का निश्चय एक मुख्य अंग था। महात्मा गाँधी के वक्ता में यह शब्द 'निर्धन व्यक्तियों के दृष्टिकोण से सबसे अधिक अन्यायपूर्ण है।' महात्मा गाँधी की इस यात्रा विरामस्थलीय रहेगी। इसी यात्रा का परिणाम यह हुआ कि सन् १९४७ में स्वतन्त्रता के पश्चात् इस कर को हटा दिया गया।

भावुकता को परे रखकर यदि हम मत्स्या और व्यवहारिकता की दृष्टि से देखें तो प्रतीत होगा कि नमक कर का भार जितना अधिक बुरा समझा जाता है उतना अधिक ही नहीं। यह अनुमान लगाया गया था कि एक वर्ष में एक व्यक्ति का तीन से चार पाने देने पड़ते थे। इस प्रकार नमक कर को हटाने से एक व्यक्ति को अधिक से अधिक चार पाने का लाभ (पूरे एक वर्ष में प्राप्त होता था। इसके

अतिरिक्त चार आने का यह लाभ कभी भी किसी एक समय पर प्राप्त नहीं होता, क्योंकि प्रत्येक व्यक्ति नमक को समय समय पर थोड़ी थोड़ी मात्रा में खरीदता है। इस तरह नमक कर के हटाने से न तो व्यक्तियों के पास चार आने बचने से बहुत लाभ प्राप्त होगा और न नमक कर के लगने से व्यक्तियों की जेब में से एक वर्ष में चार आने निकल जाने से उनको कोई हानि ही होगी, साथ ही सरकार को बहुत अधिक मुकसाम होता है। आसकल जब कि सरकार को बिनाम कार्यों के लिये धन की इतनी अधिक आवश्यकता है नमक कर को फिर से लागू करना अनुचित न होगा विशेष कर जब कि कपड़ा मादुन, अनाज और मिट्टी का तेल आदि आवश्यक वस्तुओं पर उत्पादन और बिक्री कर लगे हुये ह। देखा जाय तो इन वस्तुओं पर कर लगने से नमक कर की अपेक्षा निर्धन व्यक्तियों पर अधिक भार पड़ता है। क्योंकि निर्धन व्यक्ति इन वस्तुओं पर अपनी आय का बहुत बड़ा भाग खर्च करते हैं। नमक कर में उद्योग को भी कोई विशेष हानि नहीं होगी। उद्योग सम्बन्धित बहुत सी ऐसी वस्तुओं पर कर लगे हुये हैं जो नमक की अपेक्षा अधिक आवश्यक हैं। इसलिए यह समझ में नहीं आता कि नमक कर लगने से ही उद्योगों को कौन सी बड़ी हानि पहुँचने की सम्भावना हो सकती है। अतः नमक कर का विरोध केवल भावुकता के आधार पर ही बिछा जा सकता है वरन् आर्थिक दृष्टिकोण से इस प्रकार के विरोध में कोई भी तथ्य नहीं है।

### सीमा-शुल्क

(Custom Duties) —

ऐतिहासिक दृष्टिकोण से सीमा शुल्क ससार में सबसे पुराना कर है। आरम्भ में यह कर व्यापारियों के व्यापारिक लाभों पर लगाया जाता था, परन्तु आजकल, उत्पादन कर की भाँति यह कर वस्तुओं पर लगाये जाते हैं। सीमा शुल्क दो प्रकार के होते हैं—आयात कर, जो उन वस्तुओं पर लगाये जाते हैं जो देश की सीमाओं के अन्दर विदेशों से आती हैं, और निर्यात कर, जो उन वस्तुओं पर लगाये जाते हैं जो देश की सीमाओं से बाहर विदेशों को भेजी जाती हैं।

निर्यात कर—आरम्भ में यह कर बहुत ही लोकप्रिय था क्योंकि अग्रिमतर यही विचार था कि उनका भार आयातकर्ताओं पर पड़ता है। परन्तु गर्देब ही ऐसा नहीं होता, क्योंकि जैसा कि हम कह चुके हैं कर भार, आयातकर्ता एक निर्यातकर्ता देशों की वस्तुओं की माँग एवं पूर्ति की सापेक्षिक ताँतो पर निर्भर करता है। निर्यात कर सर्वप्रथम उक्त और आन्तों पर इंग्लैण्ड में सन् १२७५ में लगने आरम्भ हुये थे। १७ वीं शताब्दी तक निर्यात कर योरोपीय देशों में बड़े ही लोकप्रिय रहे, क्योंकि इनको देश में अनाज की पति को बनाये रखने का एक साधन समझा जाता था। वाणिज्यवादी नीतियों (Mercantilistic Policies) की प्रगति एवं विकास के साथ साथ, इनका सूर्य भी अस्त होता गया, क्योंकि यह विदेशी व्यापार में बाधा समझी जाने लगी। स्वतन्त्र व्यापार की नीति ने तो इनके महत्त्व को पूर्णतया समाप्त कर दिया।

परन्तु यह स्थिति बहुत वर्षों तक न चले सकी और समय ने भी करवट ली। निर्यात करों का महत्व फिर बढ़ने लगा। सरक्षा सम्बन्धी विचारों तथा राष्ट्रीयता की भावना की उत्पत्ति ने साथ साथ और प्रथम महायुद्ध के बाद निर्यात करों का प्रयोग फिर आरम्भ हुआ। आजकल यह अधिकतर पिछड़े हुए देशों में वन्धी सामग्री, खनिज पदार्थों और देश के प्राकृतिक साधनों को सुरक्षित रखने के लिये इन्हीं वस्तुओं के निर्यात पर लगाये जाते हैं। यह उन वस्तुओं पर भी लगाये जाते हैं, जिनकी मांग बेलोच होती है, परन्तु इन वस्तुओं पर निर्यात कर लगाने का उद्देश्य इनको सुरक्षित रखने का नहीं होना, बल्कि अपनी थोपड़ता का प्रदर्शन करना होना है। कभी कभी यह केवल आय प्राप्ति के उद्देश्य में ही लगाये जाते हैं, जबकि ये उत्पादन पर लगाये जाते हैं और केवल उसी भाग पर लगाये जाते हैं जिसका निर्यात होता है। यह ध्यान रहे कि इस प्रकार के कर बड़ी सावधानी और मोक्ष-विचार के बाद लगाने चाहिये, क्योंकि इनके लगाने से देशीय उत्पादक इस स्थिति में नहीं रहते कि विदेशियों से प्रतियोगिता कर सकें।

आयात कर—जब से लोगो का यह भ्रम दूर हुआ और उन्हें यह मालूम हुआ है कि निर्यात करों का भार आप्रान्तिकर्मागो पर नहीं पड़ता तब से आयात करों का बहुत अधिक प्रयोग होने लगा है। इनका उपयोग विदेशी आयातों को रोकना और देशीय उद्योगों को विदेशी प्रतियोगिता से सुरक्षित रखने के लिए किया जाता है। जब से सरकारों ने नागरिकों के आर्थिक कल्याण के लिए नियोजन कार्य आरम्भ किया है और नागरिकों के आर्थिक जीवन में अधिक माना में हस्तक्षेप करना आरम्भ किया, उस समय से आज तक इनका उपयोग निरन्तर बढ़ता ही गया है। इनका उपयोग भी प्रथम महायुद्ध के बाद बहुत बढ़ा है। सन् १९१० के मन्दी काल तथा रुम में आर्थिक नियोजन की सफलता ने तो आयात करों के गुणा को और भी अधिक प्रदर्शित कर दिया और यह सिद्ध कर दिया कि ये देश के उद्योगों को विदेशी प्रतियोगिता से बचाने के लिये एक दक्षिणशाली अस्त्र है। इन करों को लगाने के मुख्यतया दो उद्देश्य होते हैं—प्रथम सुरक्षण और दूसरा, आय प्राप्त करना। कुछ लोगों का विश्वास है कि आयात करों द्वारा विदेशी प्रतियोगिता को भी रोक जा सकता है और साथ ही आय भी प्राप्त की जा सकती है। परन्तु यह केवल एक भ्रम है, क्योंकि सरक्षणात्मक करों से विदेशी आयात कम होगी और सरकार की आय भी कम होगी। अतः या तो सुरक्षण ही प्रदान किया जा सकता है या आय प्राप्त की जा सकती है। दोनों उद्देश्यों की पूर्ति एक साथ नहीं की जा सकती है। है तो यह बात सही, परन्तु सत्य यह भी है कि परोक्ष रूप से दोनों ही उद्देश्यों की पूर्ति होती है। यह असम्भव है कि सुरक्षण हेतु जो सीमा शुल्क लगाये जायें उनमें आय प्राप्त न हो या आय ने उद्देश्य में सीमा शुल्क लगाये जायें और उनके फलस्वरूप उद्योगों की रक्षा न हो। व्यवहार में सीमा शुल्क दो उद्देश्यों के अतिरिक्त और भी उद्देश्यों की पूर्ति के लिए लगाये जाते हैं। उत्पादन करों के बुरे प्रभावों को कम करने के उद्देश्य से भी सीमा शुल्क लगाये जाते हैं। इसमें तो कोई सन्देह ही नहीं कि उत्पादन करों के फलस्वरूप वस्तुओं के मूल्य

बढ़ ही जाते हैं, जिसके कारण देशीय व्यापारियों एवं उत्पादकों को विदेशीय प्रतिस्पर्धिता करना असम्भव हो जाता है। विदेशी वस्तुओं पर कोई वर जो नहीं होगा इसीलिये वह मस्ती होती है। सरकार इस भेदभाव का अन्त करने के लिए विदेशी वस्तुओं पर आयात कर लगाकर उनमें मूल्य को देशीय वस्तुओं के मूल्य के बराबर ले आती है। इससे अतिरिक्त सीमा शुल्क द्वारा सरकार देश के मूल्य-स्तर को भी प्रभावित कर सकती है। आयात कर कम करने से आयात की प्रोत्साहित करने देश के मूल्य स्तर का माँचा कर सकती है और गिरावट मूल्य स्तर को बहुत कुछ सीमा तक आयात द्वारा भी बढ़ा कर जैसा कर सकती है। इसके विपरीत निर्यात करों की बढ़ि द्वारा निर्यात में कमी हो जाने से मूल्य स्तर गिरने लगता है, और निर्यात करों की कमी द्वारा निर्यातों के प्रोत्साहित होने से मूल्य स्तर को ऊँचा किया जा सकता है। अतः आर्थिक वर प्रणालियों में सीमा शुल्क का बहुत महत्व है।

सीमा शुल्क या मूल्यानुसार लगाये जाते हैं या परिमाणानुसार। जब ये मूल्यानुसार लगाये जाते हैं तो इन्हें यथा मूल्य (Advalorem) कहते हैं और जब ये परिमाणानुसार लगते हैं तो इन्हें परिमाणिक (Specific) कहते हैं। प्रथम प्रकार के सीमा शुल्क की दरें वस्तुओं के मूल्यों पर निर्भर करती हैं और ये प्रगतिशील होते हैं। दूसरी प्रकार के सीमा शुल्क वस्तुओं की मात्रा, संख्या, आकार एवं भार के अनुसार लगते हैं और प्रतियोगी होने के कारणों से वस्तुओं की मात्रा एवं भार के अनुसार लगाये जाते हैं वे उपभोक्ताओं से वसूल कर लिये जाते हैं। प्रथम प्रकार के वरों की निश्चित करना सरल नहीं होता, क्योंकि अधिकतर वस्तुएँ ऐसी होती हैं जिनका मूल्य नहीं आका जा सकता। इसीलिये इनकी व्यवस्था भी बहुत कठिन होती है। दूसरी और प्रमाणिक सीमा शुल्क बड़ी सुगमता से निश्चित किये जा सकते हैं और इनकी व्यवस्था भी इतनी जटिल नहीं होती। माध्व ही इनकी दरें भी निश्चित होती हैं।

**सीमा-शुल्क का भार (Incidence of Custom Duties)**—सीमा शुल्क का भार, वस्तुओं पर लगे हुए अन्य करों की भाँति, आयात करने एवं निर्यात करने देशों की वस्तुओं की भाँति और पूर्ति की सापेक्षिक जोड़ी पर निर्भर करता है। यदि ऐसी वस्तुओं पर सीमा शुल्क लगाये जाते हैं जिनका उत्पादन कम नहीं किया जा सकता अर्थात् जिनकी पूर्ति बेलोच होती है तो इनका भार उत्पादकों पर पड़ता है। वर भार निश्चित करते समय यह देखना होगा कि किस वस्तुओं पर निर्यात कर या आयात कर लगाये जा रहे हैं। कुछ वस्तुएँ ऐसी होती हैं जिनकी उत्पत्ति बेलोच होते हुए भी उनकी पूर्ति किसी अन्य देश विशेष में लिये लेनेदार होती है। यदि आयात करने देश ऐसी वस्तुओं पर आयात कर लगाते हैं तो निर्यात करने देश की निर्यात कम हो जायेगी और आयात करने का भार आयात करने देश के उपभोक्ताओं पर पड़ेगा, क्योंकि आयात कम होने से वस्तुओं के मूल्य बढ़ जायेंगे। कर भार आयात करने देशों के उपभोक्ताओं पर और भी अधिक पड़ेगा यदि निर्यात करने

देश ऐसी वस्तुओं का उत्पादन कर रहा है जिनके उत्पादन में उसे एकाधिकार प्राप्त है।

इसी प्रकार यदि किसी देश के लिए, किसी वस्तु विशेष की मांग बेलोच है, तो सीमा शुल्क का भार आयात कर्ता देश के उपभोक्ताओं पर पड़ेगा। अधिकतर साधारण दार्थ एवं कच्चे माल पर लगे हुए करों का यही परिणाम होता है, चाहे ये सीमा शुल्क आयात कर्ता देश द्वारा लगाये जायें या निर्यात कर्ता देश द्वारा, इनका भार गर्दव ही उपभोक्ताओं पर पड़ेगा। यह ध्यान रहे कि जब कि साधारणतया आयात कर्ता देश को किसी वस्तु की मांग बेलोच होती है, किन्तु किसी विशेष निर्यातकर्ता देश के सम्बन्ध में उसकी मांग लोचदार भी हो सकती है, अर्थात्, यदि कोई देश निर्यात कर लगा देता है तो आयात कर्ता देश को यह स्वतन्त्रता होती है कि वह उन वस्तुओं को किसी अन्य देश से मंगा सकता है। उदाहरणार्थ, भारत अनाज, कनाडा, अमेरिका, आस्ट्रेलिया आदि देशों से मंगा सकता है पर वह कनाडा से ही मंगाता है। यदि कनाडा यह समझकर कि भारत के लिए अनाज की मांग बेलोच है निर्यात कर लगा देता है, जिससे अनाज के मूल्य ऊँच हो जाते हैं तो भारत कनाडा से अनाज मगाना बन्द करके आस्ट्रेलिया तथा अन्य देशों से मंगा सकता है। इस प्रकार जब कि भारत के लिये अनाज की मांग बेलोच है, किन्तु कनाडा के सम्बन्ध में या किसी भी देश विशेष के लिए भारत की मांग लोचदार है।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि सीमा शुल्क का भार प्रत्येक देश के सीमा करने की शक्ति पर निर्भर करता है। अतः मध्ये में हम कह सकते हैं कि, यदि किसी देश की मांग दूसरे देश की वस्तुओं के लिए, अपनी वस्तुओं के लिए विदेशों की मांग की अपेक्षा, अधिक लोचदार है तो सीमा शुल्क का भार दूसरे देशों पर पड़ेगा और यदि बेलोच है तो इसी देश पर पड़ेगा।

**भारत में सीमा शुल्क (Custom Duties in India)** — मुसलिम काल में हमारे देश में सीमा शुल्क की दर बहुत ही नीची थी और साधारणतया यह कहा जा सकता है कि यह दर मूल्यानुसार १०% थी। जब अंग्रेज हिन्दुस्तान में आए तो उन्होंने तत्कालीन प्रणाली में कोई भी परिवर्तन नहीं किया। उन्होंने केवल कुछ वस्तुओं के लिए सीमा शुल्क की दरें बढ़ा दी और अंग्रेजी वस्तुओं तथा गैर अंग्रेजी वस्तुओं के बीच में इस प्रकार भेद भाव करना आरम्भ कर दिया कि अंग्रेजी वस्तुओं को लाभ प्राप्त हो। सन् १८५७ की अशान्ति तथा विद्रोह को दबाने के लिए सरकार ने जो व्यय किया था उसकी पूर्ति करने के उद्देश्य से सीमा शुल्क की दर ५ से बढ़ा कर १०% कर दी। विलासिता की वस्तुओं पर तो २०% तक की दर थी। १९ वीं शताब्दी के बाद के वर्षों में स्वतन्त्र व्यापार की प्रगति से सीमा शुल्क को समाप्त करने की प्रवृत्ति आरम्भ हुई, परन्तु सन् १८६४ में सरकार की वित्तीय शोषों में इसकी वृद्धि आरम्भ हुई कि उसने सीमा शुल्क की दरों को फिर से बढ़ाना आरम्भ कर दिया। उस समय सीमा शुल्क भारतीय कपड़ा व सूत, जूता तथा स्पाट पर लग चुके थे। इसके अतिरिक्त अन्य वस्तुओं पर तब

(Tariff duties) पर लग हुए थे। प्रथम महायुद्ध के आरम्भ होते ही सरकार का सीमा शुल्क की दरों को बढ़ाना पड़ा। परन्तु इस वृद्धि का मुख्य उद्देश्य आय प्राप्त करना था सरक्षण प्रदान करना नहीं था। अभी तक भारतीय सरकार के महत्त्वपूर्ण सरक्षण प्रदान करने की बात नहीं उपपन्न हो पाई थी। सन् १९२२ के बाद भारतीय सत्ता का सरक्षण प्रदान करने का योजना का शीघ्रगणन हुआ। धार साधारणतया आयात करों में ४% की वृद्धि कर दी गई। घाटावा व्यापार सम्झौते की स्वीकृत से भारत को सन् १९२२ में साहाय्य (Imperial preference) की शक्ति प्रदान की गई। फलस्वरूप भारत की अपनी सीमा शुल्क की दरों में कुछ विषय परिवर्तन करने पर जा सका। इस प्रकार सन् १९३४ और ३८ में भी ब्रिटन तथा समझौते हुए तथा जापान, ब्रूमा आदि देशों से भी व्यापारी सम्झौते हुए। ब्रिटन में जा समझौता सन् १९३८ में हुआ उसमें भारतीय सड़क नीति की शोषित स्वतन्त्रता केवल दिव्यवटा ही थी। दूसरी तरफ न सामान्य रूप से सभी वस्तुओं पर सीमा शुल्क बढ़ा दिया गया था। सन् १९४७ में हमारे देश के सीमा शुल्क में फिर से परिवर्तन हुए। तराबू, सुपारी, ताता, चादी, इत्यादि वस्तुओं पर सीमा शुल्क बढ़ाया गया और मिट्टी के तेल इत्यादि वस्तुओं पर कम कर दिए गए। सन् १९४८-४९ में भी बहुत सी वस्तुओं पर सीमा शुल्क की दरें कम कर दी गईं। परन्तु अगले वर्ष ही बढ़ाई हुए मूल्यों का रक्षक के लिए सीमा शुल्क को फिर से बढ़ा दिया गया। कुछ वस्तुओं पर नये निर्यात कर लगाए गए और कुछ पर नये आयात कर लगाए गए।

यह ध्यान रहे कि सन् १९३७-३८ से पहले सीमा शुल्क में जो आय दिखाई जाती थी उगाय के द्वारा उत्पादन करों का आय भी सम्मिलित होता था। दूसरी तरफ न सीमा शुल्क से आय घटती ही गई क्योंकि दूसरे पक्ष कात में भारतीय निर्यात और आयात भी बहुत कम हो गए थे। परन्तु लड़ाई के समय होते ही इस आय में फिर से वृद्धि हुई। अभी और जब कि देश के विभाजन से भारतवर्ष को जूट नियति कर में बहुत कम आय प्राप्त हो रही थी तब भी सामान्य शुल्क से आय बढ़ती ही गई। सीमा शुल्क से इस बढ़ती हुई आय का मुख्य कारण यह है कि इन वर्षों में सीमा शुल्क की दरों में विशेषकर विनाशिता की वस्तुओं में सामान्य वृद्धि हुई थी। परिणामस्वरूप सरकार की सामान्य शुल्क से काफी आय प्राप्त होती गई और आज भी भारत सरकार को सीमा शुल्क से बहुत आय प्राप्त हो रही है। सन् १९४२-४३ में सीमा शुल्क से प्राप्त आय कुल आय की केवल २१% था जो सन् १९४१-४२ में ४१% हो गई थी। पिछले वर्षों में इस आय में कमी आती रही है और सन् १९४७-४८ में यह केवल २८% प्रतिशत थी। आजकल हमारी सामान्य आयात कर लक्ष्य २५% है। यह सभी वस्तुओं पर लागू होता है परन्तु कुछ विनाशिता की वस्तुओं पर कर की दर अधिक है। कुछ वस्तुएं ऐसी हैं जिन पर उन्नीस से सरक्षण के उद्देश्य से आयात कर लगाए जाते हैं और कुछ वस्तुएं ऐसी हैं जिन पर आयात कर नहीं लगाया जाता है। विनाशिता की वस्तुओं पर कर की

दर ७५% से १००% तक है। आजकल सीमा शुल्क मुख्य रूप से इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिये लगाये जा रहे हैं। प्रथम, आय की प्राप्ति, दूसरे, मुद्रा स्फीति को रोकना, तीसरे, देश की प्रमुख निर्यातों पर देश के भीतर तथा विदेशी मूल्यों के अन्तर से लाभ प्राप्त करना और चौथे आवश्यक वस्तुओं को देश से बाहर जाने से रोकना ताकि देशीय उद्योगों की माँग पूरी हो सके। यद्यपि सीमा शुल्क भारत सरकार के बजट में आय का प्रमुख स्रोत रहे हैं परन्तु पिछले वर्षों में आयातों पर कड़े नियन्त्रण लग जाने से इनकी आय कम होती जा रही है और संघ सरकार के बजटों में इनका स्थान उत्पादन करों ने ग्रहण करना आरम्भ कर दिया है। पिछले वर्षों में सीमा शुल्क से इस प्रकार आय प्राप्त हुई थी — सन् १९५२-५४ में १२८७१ करोड़, १९५४-५५ में १८४८६ करोड़, सन् १९५५-५६ में १६६७० करोड़ सन् १९५६-५७ में १७३२३ करोड़ सन् १९५७-५८ में १८३ करोड़ रुपये और सन् १९५८-५९ में १७० करोड़ रुपये का अनुमान था।

सीमा शुल्क के सम्बन्ध में कर जाँच आयोग ने निम्न निफारिसी दी थी<sup>१</sup> —

(अ) आयात करों की दरों को बढ़ा कर अधिक आय प्राप्त करना सम्भव नहीं है।

(ब) आयात नियन्त्रण नीति में निरन्तर परिवर्तन होत रहने चाहिये ताकि उनमें अधिक आय प्राप्त हो सके।

(स) विदेशों से व्यापारिक समझौते करते समय सरकार को चाहिये कि वह कबल व्यापारिक दृष्टिकोण को ही मानने न रखे बल्कि आय पर भी विचार करे।

(द) निर्यातों में विविधता उत्पन्न करके निर्यात करों से प्राप्त आयों का बढ़ाया जा सकता है।

(ह) निर्यात करों की निर्यातों के नियन्त्रण के राधन के रूप में प्रयोग किया जा सकता है और विदेशी मूल्य वृद्धि से देशी अर्थव्यवस्था को बचाया जा सकता है।

(ग) निर्यात करों से प्राप्त आय को सरकार केवल कुछ विशेष उद्योगों के विकास के लिये ही उपयोग न करे।

### व्यय-कर

#### (Expenditure Tax) —

व्यय कर लागू करने का विचार कोई नया नहीं है। पिछली शताब्दी में भी इसकी चर्चा हॉम्स, मिल, मार्शल आदि लेखकों ने की थी किन्तु उनको व्यय कर की व्यावहारिकता के बारे में सन्देह था। मार्शल तो प्रगतिशील व्यय कर का प्रत्यक्ष विरोध करते हुए कहा करते थे कि यह अत्यन्त ही असंगत है।<sup>२</sup> वॉल्स भी इस को सैद्धांतिक दृष्टि-

१ Cf Report of the Taxation Enquiry Commission Vol. II Pages 276-278

२ Cf Principles of Economics 1949, Appendix G Page 661.



कोश में अच्छा समझने से पता चलता है कि हमको व्यवहारिक रूप देना आवश्यक था। मत वर्षों में प्रो० क्लैन्डर ने व्यवहार का बहुत पक्ष लिया है और आर्थिक धर्म का भी और ध्यान आकर्षित करने का प्रयत्न करने को प्राप्त है।

व्यय कर, जैसा पहले नाम में ही विहित है व्यक्ति विशेष द्वारा विशेष मनुष्य पर लगाया जाता है। इस कर के पक्षपाती व्यक्तिगत व्यय को धारण की प्रवृत्ति का आरोपण का अधिक उचित आधार मानते हैं। उनसे अनुमान व्यय कर, प्रायः की प्रवृत्ति अधिक व्यापक है और इसके प्रभाव उत्पादन पर इतने बुरे नहीं होते जितने कि आय कर में। प्रो० क्लैन्डर ने आय को करारोपण का उचित आधार मानने में सफलता की है। वह आय को व्यक्ति की कर-दान योग्यता का माप नहीं मानते। उनसे विचार में व्यक्ति जितना कर दे सकता है इतना वह निश्चित नहीं किया जा सकता कि उसकी आय कितनी है परन्तु इन बातों से निश्चित हो सकता है कि वह वास्तव में जितना व्यय करता है। उदाहरण के तौर पर देना हुआ बताया कि हमने धारण में लेखक आगत नहीं है कि करारोपण के तहत राजीब कोश में प्राप्त आय को व्यक्ति को कुछ समय में सम्पत्ति कहा जाय क्योंकि एक व्यक्ति अपनी आय अपने कोशों में प्राप्त करता है। कुछ आय ऐसी होती है जो आय कर क्षेत्र में सम्मिलित नहीं की जाती जैसे पूँजी लाभ (capital gains)। इन्वेंचर भिन्न भिन्न कोशों में प्राप्त करने वाले व्यक्तिगत पर भिन्न भिन्न रूप से कर लगाया जाता है, जैसे उनकी कुछ आय समान हो और उनकी व्यय शक्ति भी समान क्यों न हो। यही नहीं बल्कि एक व्यक्ति की व्यय करने की शक्ति इस बात पर भी निर्भर करती है कि उसके पास सम्पत्ति मिलती है। यदि एक व्यक्ति ने पास दूसरे की प्रवृत्ति अधिक सम्पत्ति है तो उसकी व्यय करने की शक्ति भी अधिक होगी। मत उस धर्म में जिसे मनुष्य प्राप्त करता है और वह धर्म जिसने आधार पर कर लगाया जाता है वहन बड़ा अंतर होता है। परिणामस्वरूप कुछ व्यक्तिगत को अपनी कुछ मौद्रिक आय पर कर देना पड़ता है और कुछ को अपनी कुछ मौद्रिक आय के बजाय एक भाग पर ही कर देना पड़ता है। उदाहरणार्थ वेतन भोगी व्यक्तिगत को अपनी कुछ आय पर कर देना होता है जबकि बड़ी बड़ी सम्पत्ति वाला जो वेतन अपने व्यापारिक लाभ पर ही कर देना पड़ता है (सम्पत्ति के कम विषय में जो लाभ होता है वह आय कर में सम्मिलित नहीं किया जाता)। क्योंकि सभी प्रकार की आय अन्त में खर्च की जाती है इसलिए आय की प्रवृत्ति व्यय करारोपण का अधिक व्यापक आधार है।

व्यय कर का पक्ष इस आधार पर भी लिया जाता है कि यह उत्पादन, वित्त तथा वित्तियोगों की इतना हतोत्साहित नहीं करता जितना आय कर करता है। पिछले अध्यायों में हम यह कह ही चुके हैं कि आय कर सबसे और वित्तियोगों को हतोत्साहित करता है। व्यक्तिगतों की सभी वित्तियोग करने की इच्छा नहीं होती, क्योंकि वे जानते हैं कि वित्तियोग से जो लाभ प्राप्त होगी उस पर भी कर देना पड़ेगा। इस प्रकार जब वित्तियोगों की ओर उनकी उद्योगिता बढ़ती जाती है

वे वचत भी कम करते जाते हैं और अपना खर्चा बढ़ाते जाते हैं। यदि व्यय के ऊपर कर लगाया जाये, तो व्यक्तियों में व्यय कम करने की रुचि उत्पन्न होगी, वे बचावसे परिणामस्वरूप वचतों को प्रोत्साहित मिलने में विनियोग भी बढ़ेगे। अतः आयकर जब कि वचतों और विनियोगों को हतोत्साहित करता है व्यय कर उन्हें प्रोत्साहित करता है। व्यय कर जोखिम महान करने की शक्ति को भी कम नहीं करता। जब कि आयकर की उपस्थिति में व्यक्ति नये उद्योग स्थापित करना नहीं चाहते, क्योंकि वे जानते हैं कि यदि आय होगी तो सरकार कर तो लेगी, परन्तु हानि होने की स्थिति में कोई मुआवजा नहीं देगी। दूसरी ओर व्यय कर में इस तरह की भावना व्यक्तियों में कभी भी उत्पन्न नहीं होगी, क्योंकि व्यय कर तो व्यक्तिगत व्यय पर लगता है। व्यक्ति जितनी चाहे आय प्राप्त करे, कर केवल उमी धन राशि पर लगेगा, जिसका वह व्यय करेगा। इसी कारण व्यय कर में व्यक्ति कार्य करने के लिये भी हतोत्साहित नहीं होता।

व्यय कर के समर्थकों का यह भी विचार है कि व्यय कर व्यक्तिगत उपभोग को नियमित करता है। यह शृंगार, गजावट, विनामयुक्त तथा बेकार सी वस्तुओं के उपभोग को नियन्त्रित करता है। धनी व्यक्ति अधिकतर ऐसी वस्तुओं पर अपनी आय का बहुत बड़ा भाग खर्च करते हैं कपड़ों और नाचघरों में, घुड़दौड़ों आदि में धन बर्बाद करते हैं। व्यय कर इस प्रकार के सभी अनाधिक व्ययों को कम करेगा और व्यक्तियों को सबाचारी बनायेगा। साथ ही बचे हुये धन का उपयोग अधिक उपयोगी तथा उत्पादक कार्यों में होने लगेगा। आयकर तो इन खर्चों को प्रोत्साहित करता है। जब व्यक्ति यह देखने में कि सबसे ऊँचे खण्ड पर उनको रुपये में तेरह या पन्द्रह घाने कर के रूप में देने पड़ेंगे तो वह कर की चोरी करते हैं और इस धन को उल्टा सीधा खर्च करते हैं। इस प्रकार व्यय कर में कर की चोरी भी नहीं होगी। प्रो० फलडोर ने तो इस बात पर बहुत जोर दिया है।

व्यय कर के विपक्ष में बहुधा यह कहा जाता है कि इस कर का प्रबन्ध एवं व्यवस्था एक टेढ़ी खीर है। प्रत्येक व्यक्ति को अपने व्यय का पूर्ण व्यौरा रखना मरल नहीं है। बहुत से व्यय जो मनुष्य करता है, वे इतने मामूली होते हैं कि धाद हो नहीं रहते, कुल व्यय ऐसे होते हैं जिनकी व्यक्ति किसी दूसरे व्यक्ति को बताना नहीं चाहता। अतः पूरे खर्चा को लिखना और उनका हिसाब रखना व्यक्ति के कम की बात नहीं। इसके अतिरिक्त कर अधिकारियों को भी व्यक्तियों के व्यक्तिगत जीवन में हस्तक्षेप करने का अनुचित अवसर प्राप्त होगा जिसका वे दुरुपयोग भी कर सकते हैं। इस सम्बन्ध में प्रो० फलडोर आदि अर्थशास्त्रियों का विद्वान्त है कि व्यक्तिगत व्यय का विस्तृत व्यौरा तैयार करना आवश्यक नहीं है। यदि हम व्यक्ति की कुल आय में से उसकी वचतों को घटा दें (जो गाल के अन्त में उमने पाय होगी) तो हमको उस व्यक्ति के कुल व्यय का अनुमान हो जायेगा। इन अनुमान को प्राप्त करने में लिये हमने एव तो, व्यक्ति की गारे ओतों से प्राप्त हुए

आय को पता करना होगा और दूसरे इस आय में से उस धन राशि को घटाना होगा जिसका उपयोग व्यक्तिगत व्यय के लिये नहीं हुआ है जैसे पूज्यगत वस्तुओं पर व्यय और साल व' बन्स में बैंक जमा तथा नकदी। यह उस व्यक्ति का कुल व्यय होगा। इस व्यय में से कुछ वह कटौतियाँ करनी होंगी जिनकी सुविधा सरकार ने प्रदान कर रखी है। इस प्रकार जो धन राशि आयेंगी उस पर द्वय कर लगाया जायेगा। यह ध्यान रहे कि चाह जो विधि भी अपनाई जाय करारोपण के लिये व्यय की राशि का पता लगाने के लिये व्यक्तियों के हिसाबों की जाँच पड़ताल करनी होगी जो कर अधिकारियों और करदाताओं द्वारा के लिये असुविधाजनक होगी। अन्य बरा की भाँति इस कर में भी एक न्यूनतम कर रहित सीमा निश्चित की जाती है। यदि किसी व्यक्ति का व्यय इस सीमा में अधिक है तब ही उसे कर का भुगतान करना होगा अन्यथा नहीं। कर को न्यायमग्न बनाने के लिये उन कारणों की ओर भी ध्यान देना होगा जो व्यक्ति का व्यय को बढान में सहायता करते हैं, यथात् परिवार में सदस्यों की संख्या, बीमारी, दुर्घटना आदि पर व्यय। ऐसे—व्ययों को भी कर मुक्त करना होगा। यह भी देखना होगा कि यदि कोई व्यक्ति स्थायी पूँजी पर व्यय करे तब उस व्यय पर कर लगाया जाय वा नहीं। यदि उस पर कर लिया जाता है तब व्यक्ति पर बहुत अधिक कर भार पड़गा। इसलिये यह आवश्यक है कि इस प्रकार के व्यय को कई वर्षों में विभाजित कर दिया जाये और जो औसत राशि आयें उधे कुल व्यय में सम्मिलित करके व्यय कर निर्धारित किया जाये।

**भारत में व्यय कर** — सर्व प्रथम व्यय का भारत में ही लागू किया गया है। इसलिये भारत ही का व्यय कर की व्यवहारिक रूप देने का श्रेय प्राप्त हुआ है। इसका प्रस्ताव प्रो० कलंडर ने दिया था। सन १९४६ में एक व्यय कर अधिनियम बनाया गया जो जम्मू और काश्मीर राज्य का छोड़कर पूरे देश में १ अप्रैल सन् १९४८ से लागू हो गया। इस प्रकार सन् १९४८-४९ व्यय कर का प्रथम वर्ष है। यह कर केवल व्यक्तियों और हिन्दू सम्मिलित परिवारों पर ही लगाया गया है और इसके अन्तर्गत वह कम्पनियाँ, फर्म इत्यादि जिन पर आय कर लागू है नहीं सम्मिलित की गई है। यह कर व्यक्तियों और हिन्दू सम्मिलित परिवारों पर भी उसी समय लागू होगा जबकि उनकी वार्षिक आय सब करों का भुगतान करने के बाद (३६,०००) रुपये से अधिक होगी। व्यय कर अधिनियम के पाँचवें भाग में उन कटौतियों की गणना की गई है जो कर लगने योग्य व्यय राशि को निर्धारित करते समय की जाती हैं। इनके अन्तर्गत ऐसी बड़े सम्मिलित की गई हैं जैसे व्यापारिक व्यय सम्पत्ति सम्बन्धी व्यय, विनियोग, करों का भुगतान, उपहार भुगतान की हुई सीमा कितनी। अधिनियम के छठे भाग में कुछ ऐसी कटौतियों की गणना की गई है जो कि उस कुल व्यय राशि में की जाती है जिन पर कर लगाया जाता है। व्यक्तियों के लिये (३०,०००) रुपये से अधिक के व्यय पर कर लगेगा और हिन्दू सम्मिलित परिवारों के लिये, केवल परिवार के 'वर्त्ता' उसकी पत्नी और बच्चों के लिये (३०,०००) रुपये की कर रहित सीमा निश्चित की गई है और इसके अतिरिक्त प्रति सम्पत्ति के

साभदार (Copartner) के लिय ३०००) रुपया की छूट दी गई है और एक परिवार के लिय अधिक से अधिक ७०००) रुपया की छूट दी जा सकती है। कर की दर निम्न प्रकार है —

कर लगने योग्य व्यय के प्रथम १००००) रुपया पर	१० प्रतिशत
अगले १००००)	२०
१००००)	४०
१००००)	६०
, १००००)	८०
शेष भाग पर	१००

कुछ अन्य प्रकार की कटौतियां या सम्मिलित की गई हैं जैसे भुगतान किया हुआ कर विवाह सम्बंधी व्यय जिसकी प्रत्येक निभर कर्ता की शादी के लिय अधिकतम सीमा ५०००) रुपया की होगी माता पिता के पालन पोषण के लिय कटौती की अधिकतम सीमा ४०००) रुपय होगी चिकित्सा सम्बंधी व्यय का कटौती की अधिकतम सीमा ५०००) रुपय विदेशी शिक्षा के व्यय के लिय कटौती की अधिकतम सीमा ८०००) रुपय प्रति वर्ष इत्यादि निर्धारित की गई हैं। अंत पाचदे भाग में जिन कटौतियों के लिय आना दी गई है और कर के छट भाग में जो जो कटौतियां लागू होती हैं उनको काट कर जो व्यय की राशि होती है उस पर उपर्युक्त दरों से कर लगाया जाएगा। उपर्युक्त कर की दर स्पष्ट है कि पहले १००००) रुपया पर १०% से लेकर कर की दर ५००००) रुपया में ऊपर के व्यय पर शत प्रतिशत हो जाती है।

भारत में व्यय कर को लागू करने के लिय प्रो० क्लडोर ने जो अपनी रिपोर्ट दी थी उसमें उन्होंने कर के पक्ष में यह तक बयान है। प्रथम जसा कि उन्होंने यह ही बताया है करारोपण में समानता स्थापित करने के लिय तथा उसका आय पूरा बनाने के लिय व्यय एक अधिक अच्छा आधार है क्योंकि यह आय तथा धन की असमानताओं के स्थान पर उपभाग की असमानताओं को ध्यान में रखता है हमारे यह कर बचता की प्रोत्साहित करेगा क्योंकि कर केवल उसी राशि पर लगना जा व्यय का गई है और इस प्रकार भारत के औद्योगिक विकास के लिय अधिक धन उपलब्ध हो सकेगा और अंत में यह कर की चोरी को कम करेगा क्योंकि इस कर सम्बन्धों का अधिक समुचित हो जायगा और कर अधिकारी का क्षम विस्तृत हो जायगा।

व्यय कर के विरुद्ध भी तर्क दिय गये हैं। यह तर्क निम्न प्रकार हैं — प्रथम व्यय कर केवल उही धातु से व्यक्तिता द्वारा दिया जायगा जो इस समय आय कर या भुगतान कर रहे हैं। सरकार के लिय यह सम्भव नहीं हो सकता है कि वह आय और प्रति करा पर ४५% की कमा करदे जैसा कि प्रो० क्लडोर ने कहा था। यद्यपि भी इन करा की अधिकतम दर बिना कमाई हुई आय पर ८४% और कमाई हुई आय पर ७७% है और न्याय सरकार ने लिय यह भी सम्भव नहीं है।

मका है कि यह उत्पादन बना आयाज वरी वित्री वरा आदि अप्रत्यक्ष वगे को कम कर सवे इसलिय कर का भार केवल थोटे मे ही व्यक्तिया पर बहुत अधिक् हो गया है और इसलिय अन्यायपूर्ण है । दूसरे यदि यह निश्चित है कि व्यय कर बचता को प्रोत्साहित करेगा तो यह केवल सबसे ऊँची आय प्राप्त करने वाले व्यक्तियों की ही बचना को बढ़ायगा, निम्न व्यक्तियों की बचने इस कर के प्रभाव मे नहीं बढ़ पायेगी । अत यह कर एक कल्याणकारी राज्य के उद्देश्यों के अनुकूल नहीं है और अन्त मे व्यय कर अपनेको प्रबन्ध सम्बन्धी समस्याये उत्पन्न करेगा । यह कठिनाइयाँ विशेष रूप मे उन व्यक्तियों को अधिक् हागी जिनको कर अधि कारिया को मनुष्ट करने के लिय अपन व्यय का पूरा व्यौरा रखना पड़ेगा ।

उपयुक्त विवरण मे स्पष्ट है कि भारत मे व्यय कर मे जब कुछ कठिनाइयाँ हूँ हार्गी तो कुछ कठिनाइयाँ उत्पन्न भी हागी । इसमे कोई सदेह नहीं कि आरम्भ मे इन कठिनाइयों की तीव्रता कुछ अधिक होगी किन्तु जैसे जैसे समय धीमेगा अनुभव बढ़त जायेगे और प्रो० कलहोर द्वारा बनाई हुई समुचित योजना को व्यवहारिक रूप प्राप्त होता जायेगा, व्यय कर देण के लिये हिनकर सिद्ध होगा ।

# संघ सरकार के गैर-कर सम्बन्धी आय के स्रोत (Non-Tax Sources of Revenue of the Union Government)

## प्राक्कथन—

अभी तक हमने भारत सरकार के कर सम्बन्धी आय के स्रोतों से प्राप्त होने वाली आय तथा उसके महत्व का अध्ययन किया है। इस अध्याय में हम भारत सरकार के गैर-कर सम्बन्धी आय के स्रोतों का अध्ययन करने जा रहे हैं। गैर-कर सम्बन्धी आय के साधनों में आधुनिक सरकारों की उम्र आय का सम्मिलित किया जाता है जो उन्हें विभिन्न औद्योगिक उपक्रमों को संचालित करने से प्राप्त होती है। अर्थात् आधुनिक समय में सरकारों को जो आय व्यापार, औद्योगिक उपक्रमों, डाक व तार रेलों तथा यातायात के अन्य साधनों आदि के स्वामित्व से प्राप्त होती है उसी का गैर-कर सम्बन्धी आय कहते हैं। आय के इन स्रोतों का महत्व पिछली शताब्दी के अन्तिम चतुर्थ से, विशेषकर प्रथम महायुद्ध के बाद बढ़ना प्रारम्भ हुआ है। १९वीं शताब्दी के अन्तिम चतुर्थ तक जब तक उसके बाद के थोड़े से वर्षों तक आर्थिक स्थिति में निर्बाधता की विचारों की गूँज बिलीन नहीं हो पाई थी और व्यक्ति आर्थिक क्षेत्र में स्वतन्त्र था। व्यक्तिगत मामलों में राजकीय हस्तक्षेप की बात किसी को भी नहीं भाती थी। फिजिओक्रैस का अनुकरण करने हुए एडम स्मिथ ने प्रोपित किया कि, 'व्यापारी और राजा दोनों चरित्र एक दूसरे के अनुरूप थे।' उसके अनुसार सरकार औद्योगिक केन्द्रों से इतनी दूर स्थित है कि वह उन पर पूरा ध्यान नहीं रख सकती और इसलिए स्मिथ ने सरकार के लिए केवल तीन कार्य करने का ही सुझाव दिया था अर्थात्—न्याय रक्षा और कुछ विशेष सार्वजनिक कार्यों तथा सस्यान्ना की स्थापना। परन्तु २०वीं शताब्दी के प्रारम्भ होते ही इन विचारों की शक्ति का ह्रास प्रारम्भ हो गया और प्रथम महायुद्ध विस्फोटक १९३० के महामन्दी काल के पश्चात् तो इन विचारों का पूर्ण अन्त हो गया। व्यक्तिगत उपक्रम द्वारा उत्पन्न बकारी, व्यापार चक्रा तथा धन के वितरण की घोर असमानताओं के कारण निजी उपक्रम की निन्दा दिन प्रति दिन बढ़ती ही गई। चारा और राज्य हस्तक्षेप के पक्ष में आवाजें गूँज उठीं और राज्य ने

औद्योगिक उपक्रमों की व्यवस्था करनी भी आरम्भ कर दी। आजकल सभी देशों में सरकार जनोपयोगी सेवाओं की व्यवस्था कर रही है। रेलों, सिंचाई, जंगल, डाक व तार, खान उद्योग, विदेशी व्यापार इत्यादि की व्यवस्था एवं नियन्त्रण कर रही है। इन स्रोतों से सरकारों को बहुत आय प्राप्त होती है। इसी प्रकार राज्य अपने पाग बस्तुओं से उत्पादन तथा वितरण का भी एकाधिकार रखता है, जैसे इटली में तम्बाकू, तमक, सिगरेट, दियासलाई आदि वस्तुओं का उत्पादन एवं विक्रय सरकार द्वारा होता है, भारत सरकार अपनी के उत्पादन एवं विक्रय पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है। ऐसे एकाधिकार आजकल सरकारों की आय का मुख्य स्रोत बन गये हैं। इन स्रोतों का सरकारों की आय में जो महत्व है वह निम्न आंकड़ों से स्पष्ट होता है। निम्न तालिका में हम कुछ देशों की कुल आय में इन स्रोतों द्वारा प्राप्त आय के प्रतिशत को देने हैं —

देश	प्रतिशत	देश	प्रतिशत	देश	प्रतिशत
भारत	३७.६	जापान	३५.३	फ्रान्स	२७.२
संयुक्त राज्य	३६.१	द० अफ्रीका	३०.७	कनाडा	२४.२

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि लगभग सभी देशों में गैर-कर सम्बन्धी आय की बहुत बड़ी राशि सरकारों को प्राप्त होती है। भारत में सरकारों को कुल आय का ३७.६% इन स्रोतों से प्राप्त होता है। भारत सरकार को यह आय जनोपयोगी सेवाओं जैसे रेलों, डाक तार, टेलीग्राफ तथा अन्य औद्योगिक उपक्रमों से प्राप्त होती है। स्वीडन में यह आय भरतों, रेलों, डाक व तार तथा कुछ औद्योगिक बस्तुओं के शोष से प्राप्त होती है। इसी प्रकार हालैंड में तथा अन्य देशों में भी लगभग यही गैर-कर सम्बन्धी आय के स्रोत हैं। अतः स्पष्ट है कि आजकल सरकारों की इनका बहुत महत्व है। परन्तु यह महत्व मानविक है और हर देश में भिन्न-भिन्न है। आधुनिक राज्यों के आरम्भिक काल में शाही भूमि तथा सम्पत्ति राजकीय आय का मुख्य स्रोत थी किन्तु समय तथा समाज की उन्नति के साथ-साथ इनका महत्व कम होता गया। भारत में जमींदारी तथा तालुकेदारी लगभग सभी राज्यों में समाप्त हो गई है और भूमि फिर से आय का एक महत्वपूर्ण स्रोत बनती जा रही है। भारत में सरकार को जंगलों से भी काफी आय प्राप्त होती है, इसीलिए सरकार वन क्षेत्र दिन प्रति दिन बढ़ाने का प्रयत्न कर रही है और प्रत्येक वर्ष वन-महोत्सव मनाया जाता है और पेड़ लगाये जाते हैं। इसी प्रकार सरकारों को सिंचाई के साधनों, नहरों इत्यादि से भी बहुत आय प्राप्त होती है। भारत में सरकार औद्योगिक उपक्रमों की व्यवस्था से भी आय प्राप्त करती है। सन् १९०१ में आरम्भ से ही राखेजनिम सम्पत्ति रही है। सरकार कुछ आवश्यक वस्तुओं का उत्पादन भी करती है तथा कुछ महत्वपूर्ण जनोपयोगी सेवाएँ भी प्रदान करती है, जैसे डाक व तार, रेलें, हवाई जहाजों तथा पानी

के जहाजों की व्यवस्था इत्यादि। भारत में भी सरकार को इन स्रोतों से बहुत आय प्राप्त होती है। आपुनिक सरकारें कुछ अन्य प्रकार की सेवाएँ भी अपने नागरिकों को प्रदान करती हैं, जिसके लिए भी वह शुल्क (Fees) वसूल करती है। ये शुल्क उन्हीं व्यक्तियों को देना पड़ता है जो सरकार से उन सेवाओं को प्राप्त करना चाहते हैं। ये शुल्क कई प्रकार के होते हैं, जैसे बन्दूकों के प्रयोग करने का शुल्क, सम्पत्ति के वैधानिक स्वामित्व को निश्चित करने का शुल्क इत्यादि। इनसे भी आजकल सरकारों को बहुत आय प्राप्त होती है। भारत में यह राज्य सरकारों की आय के स्रोत हैं। आजकल अधिकतर सरकारें अपनी आय के गैर-कर स्रोतों को बढ़ा रही हैं, क्योंकि व्यक्ति नए करों का विरोध करते हैं और अधिक करारोपण के प्रभाव भी बुरे होते हैं।

**सम सरकार की आय के गैर-कर सम्बन्धी स्रोत—**भारत सरकार को व्यवसायिक सेवाओं, जिन्हें जनोपयोगी सेवाएँ भी कहते हैं, रेलों, डाक व तार, करमी, टक्काल आदि में बहुत बड़ी मात्रा में आय प्राप्त होती है। मन् १९३८-३९ में इन स्रोतों से कुल आय केवल २ करोड़ रुपये थी, परन्तु मन् १९४४-४५ में यह आय २५ दस ६० करोड़ रुपये हो गई थी। इस वृद्धि के मुख्य कारण ये थे—(१) युद्ध-काल में रेल यात्रा में बहुत वृद्धि हो गई थी, और (२) डाक व तार शुल्क भी बहुत बढ़ गये थे। गत वर्षों में इन स्रोतों से आय लगभग २० करोड़ रुपये के निकट ही रही है, क्योंकि वेतनों तथा कच्ची सामग्रियों के मूल्यों में बहुत वृद्धि हो गई है। यद्यपि इन सेवाओं की दरे की पहले में अधिक हो गई है, किन्तु यह वृद्धि उतनी नहीं हुई है जितनी कि इन सेवाओं की लागतें बढ़ गई हैं। फिर भी मन् १९४५-४६ में इनकी आय फिर से बढ़ती शुरु हो गई है। मन् १९४४-४५ में इनसे कुल आय २७ करोड़ रुपये थी, जो मन् १९४५-४६ में २९ करोड़ रुपये, मन् १९४६-४७ में ३१ करोड़, मन् १९४७-४८ में ३७ करोड़ और १९४८-४९ (वजट अनुमानों के अनुसार) में ३६ करोड़ हो गई थी। भविष्य में इन स्रोतों से और भी अधिक आय प्राप्त होने की आशा की जा सकती है। हम निम्न में इन तीनों स्रोतों की पृथक्-पृथक् विवेचना करेंगे—

**रेलें—**प्रारम्भिक वर्षों में, हमारे देश में रेलों की पूर्ण न मिलने के कारण रेल बनाने का काम अंग्रेजी कम्पनियाँ को सौंपा गया था। यह ठेका मन् १८५३ में दिया गया था और शर्त यह थी कि चार कम्पनियों को कोई लाभ हो या न हो, सरकार उनकी सारी हुई पूँजी पर ५% की दर से भुगतान करेगी। इस आश्वासन में निश्चित होकर कम्पनियों ने रेलों की व्यवस्था में बड़ी लापरवाही से काम लिया। अग्रन्तुष्ट होकर सरकार ने मन् १८६९ में स्वयं छोटी लाइनों की रेलों के विकास करने का काम अपने हाथ में ले लिया। आर्थिक कठिनाइयों के कारण दस वर्ष बाद पुनः सरकार ने निजी कम्पनियों को रेलें बनाने का काम सौंप दिया। मन् १९०५ में रेलवे बोर्ड, रेलों की उचित व्यवस्था के लिये स्थापित किया गया और मन् १९०० में १९१४ के काल में सरकार ने रॉकेट कम्पनी के सुझावों के अनुसार



रेलो के विकास पर बहुत भा धन खर्च किया। भारतीय रेलों को सर्व प्रथम सन् १९०० में लाभ प्राप्त हुए और केवल सन् १९०८-९ को छोड़कर यह लाभ निरन्तर बढ़ते ही गये। इस वर्ष रेलों को बहुत हानि हुई और उगवा मुख्य कारण यह था कि इस वर्ष कृषि फसलें बहुत बुरी तरह नष्ट हुई थी। प्रथम महायुद्ध और उगवा बाद के वर्षों में रेलों को बहुत अधिक लाभ हुआ परन्तु सन् १९२०-२१ से स्थिति फिर बदली और रेलों के स्वाम्य पुन हानि में बदल गया। रेलों की आर्थिक स्थिति की इस अनिश्चितता से तब आकर एक वर्ष बमेट्री के मुभावा पर भारतीय बजट में रेलों के बजट को सन् १९२४ में अलग कर दिया गया। वास्तव में उस समय भारत सरकार के बजट का आधिक्य या घाटा रेलों के लाभ तथा हानियों पर निर्भर करता था। भारत सरकार की आर्थिक स्थिति भी बड़ी अनिश्चित में रहनी दी। साथ ही रेलों की आर्थिक उन्नति तथा विकास भी भारत सरकार के बजट में बंधी हुई थी। एक व्यवसायिक उपक्रम के अपने स्वतः हीन चाहिये और उसको पूर्ण स्वतन्त्रता होनी चाहिए कि वह अपने साधनों का जैसे चाहे उपयोग करे। इसीलिए सन् १९२४ में रेलवे बजट को सामान्य बजट में घुसवा कर दिया गया। यद्यपि इसकी ओर पहले भी कई बार ध्यान दिनाया गया था परन्तु सरकार ने इस नीति को केवल इसी वर्ष स्वीकार किया। सन् १९२४ में केन्द्रीय सरकार और रेलवे विभाग के बीच एक समझौता हुआ जिसके अनुसार रेलवे अधि प्रबन्ध की सामान्य अधि-प्रबन्ध से अलग कर दिया गया। इस समझौते की मुख्य बातें इस प्रकार थी —

(१) रेल उद्योग में व्यवसायिक भावना पर लगी हुई कुल पूँजी पर १०% की दर से सामान्य आय को अपना अदादान देने का निश्चय किया तथा यह भी स्वीकार किया कि बचे हुए आधिक्य का ३ भाग भी सरकार को देना।

(२) यदि किसी वर्ष इतने लाभ न हों कि रेल उद्योग लगी हुई पूँजी पर १०% की दर से सामान्य आय को अपना अदादान दे सके तो इसकी पूर्ति अगले वर्षों के लाभों में से की जायेगी।

(३) ऐसी रेलवे लाइनों की तालू रखने में जिनका फोर्जी महत्व है यदि कोई हानि होगी तो उसको सरकार सामान्य आय में से पूरा करेगी और उनकी बड़ी-सी रेलों के अदादान में से की जायेगी।

(४) एक निम्नलिखित काफ (Depreciation Fund) भी स्थापित किया जायेगा, जिसमें वास्तविक लागत और रेलों के सामान्य जीवन अवधि के आधार पर लाभों का एक भाग एकत्रित किया जायेगा। इसे भी एक प्रकार का रेलों का खर्चा समझा जायेगा।

(५) जो कुछ आधिक्य बचेगा उसमें से ३ भाग रेलवे सुरक्षित कोष को और ३ भाग सामान्य बजट को दिया जायेगा।

(६) एक रेलवे सुरक्षित कोष स्थापित किया जायेगा जिसमें ३ करोड़ रुपये तक की राशि हो (यदि उपयुक्त भुगतान करने के बाद बचे) स्थानान्तरित की जायेगी।

इन सम्झौते के बाद सन् १९३०-३१ तक रेलों को निरन्तर लाभ होने रहे और उनकी आर्थिक स्थिति ठीक रही। वे बराबर अपने लाभों का एक निश्चित भाग सामान्य आय में देती रहीं, परन्तु सन् १९३०-३१ से रेलों के भाग्य ने फिर पलटा खाया और लाभ पूर्ण हानि में बदलने लगे। आरम्भ में सुरक्षित कोष, फिर चित्तौड़ी कोष से ऋण ले लेकर रेलों ने सामान्य आय में अपने अर्थ दिये। इन घाटों के मुख्य कारण ये थे कि मन्दी के कारण मुख्य गिर गये थे और रेलों का प्रयोग कम हो रहा था, राहक घाताघात से प्रतियोगिता आरम्भ हो गई थी और अर्थ लागत बढ़ रही थी। फलस्वरूप सन् १९३१-३२ से १९३६-३७ तक सामान्य आय में रेलों ने कोई अग्रदान नहीं दिया। यह इन काल में ३५४१ करोड़ रुपये के भारतीय सरकार की ऋणी हो गई थी। साथ ही १७६६ करोड़ रुपये, उन्होंने सुरक्षित कोष से उधार ले रखे थे और अब केवल ४७ लाख रुपये सुरक्षित कोष में रह गये थे। परन्तु दूसरी लड़ाई आरम्भ होने ही स्थिति फिर बदली और सन् १९३६-४० में रेलों को १०२७३ करोड़ रुपये की कुल प्राप्ति हुई जो सन् १९४५-४६ में बढ़ कर २२५ करोड़ रुपये हो गई। इस अवधि में रेलों की आय में ११६ प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। इसी अवधि में रेलों का आधिव्यय ४३३ करोड़ रुपये से बढ़ कर ५०८४ करोड़ रुपये हो गया था। इन प्रकार रेलों ने इनके लाभ हुए कि सामान्य बजट के जो पिछले अंशदान उन्हें देने थे वह भी उन्होंने चुका दिये और सुरक्षित कोष से जो ऋण ले रखे थे उनका भी मुगतान कर दिया और साथ ही सामान्य बजट में १५८४३ करोड़ रुपये के अंशदान और दिए। सन् १९४६-४७ में एक रेलवे उपकारी कोष (Railway Betterment Fund) स्थापित किया गया जिसमें ३ करोड़ रुपये जमा किये गये।

सन् १९४३ में लड़ाई के कारण रेलों को जो लाभ हो रहे थे उनके कारण यह आवश्यक समझा गया कि सन् १९२४ के सम्झौते में समयानुसार परिवर्तन किये जायें, और यह निश्चय किया गया कि सामान्य बजट में रेलों के अंशदान का निर्णय रेलों तथा सामान्य बजट की सापेक्षिक आवश्यकताओं की प्रतिस्पर्धा ध्यान में रखते हुए किया जाये। सन् १९४६ में एक अन्तर्वर्ती (ad hoc) व्यवस्था की गई और यह निश्चय किया गया कि रेलों सामान्य बजट की अवमाविष लाईनों (Commercial Lines) में लगी हुई पूंजी पर १% देगी, और यदि फौजी महत्त्व वाली लाईनों (Strategic Lines) पर कोई हानि होती है तो उनको इस राजि में से घटा कर मुगतान करेंगे। इसके अनुरूप वह रेलवे उपकारी कोष में ३ करोड़ रुपये को जमा करायेगी और उसके बाद जो कुछ भी वच्चा उसका आधा भाग सामान्य बजट को देगी। इस सम्झौते के अनुसार केवल १९४६-४७ में ५६१ करोड़ रुपये सामान्य बजट को दिया गया था। तत्पश्चात् १९४०-४८ में घाटा ही जाने के कारण रेलों ने सामान्य बजट में कोई भी अंशदान नहीं दिया और न कोई घाटा वाल उपकारी तथा सुरक्षित कोषों को भी दिये। सन् १९४८ में डा० जॉन मफार्ड ने रेलवे बजट प्रस्तुत करते समय घोषित किया कि उन्होंने श्री मन्त्रालय की

अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की जिसका कार्य सामान्य बजट में रेलों के अशदान सम्बन्धी प्रश्न की जांच पड़ताल करनी होगी और रेलों के विभिन्न कोषों की व्यवस्था की भी जांच करनी होगी। इस समिति के मुभावों के अनुसार सन् १९५०-५१ में एक नया समझौता हुआ जिसके अनुसार —

१ जबकि रेल तथा सामान्य बजट अलग अलग रहे रेलों सामान्य बजट को ५ वर्षों तक सगे हुई गृजी पर ४ प्रतिशत की दर से अपना अशदान देगी और उसके बाद यह दर ससद द्वारा नियुक्त एक समिति द्वारा मशोधित की जायगी। यह अनुमान था कि रेलों को लगभग २६ करोड़ रुपए प्रति वर्ष सामान्य बजट में देने होंगे।

२ धिमाई कोष जिसका नाम अब प्रतिस्थापन तथा पुन निर्माण कोष (Replacement and Renewal Fund) कर दिया गया था, में कम से कम १५ करोड़ रुपए जमा किये जायेंगे।

३ इन भुगतानों को करने के बाद जो कुछ शेष रहेगा वह रेलवे सुरक्षित कोष तथा विकास कोष में बट जायगा। रेलवे सुरक्षित कोष का नाम केवल आय कोष (Revenue Reserve) रख दिया गया था और यह केवल वार्षिक मनुलन स्थापित करने के लिए उपयोग में लाया जायगा। उपकारी कोष को विकास कोष में मिला दिया गया था और विकास कोष का प्रयोग याधियों को अधिक सुविधायें प्रदान करने, श्रमिक कल्याण आदि के कामों में किया जायगा।

४ आय और पजी में अध्य के बटवारे के सम्बन्ध में जो पुरान नियम थे उनको सशोधित कर दिया गया था।

५ रेलों की व्यवस्था करने के लिए एक वित्त समिति और एक केन्द्रीय सलाहकार समिति भी नियुक्त की गई।

यह समझौता रेल वित्त के विकास की और एक महत्वपूर्ण पल था। सामान्य बजट में जो आय प्राप्त होगी उनको निश्चित कर दिया गया। रेलों और सामान्य बजट के पारस्परिक सम्बन्धों को स्थायित्व प्रदान कर दिया गया था और रेलों के भावी विकास के लिए उचित व्यवस्था कर दी गई थी।

सन् १९५६ का समझौता ५ वर्ष बाद सन् १९६४ में समाप्त हुआ। इस वर्ष एक नया समझौता हुआ जिसके अनुसार पुराने समझौते में केवल नाममात्र को ही परिवर्तन हुए। यह परिवर्तन निम्न प्रकार हैं —

१ रेलों का वार्षिक अशदान पूर्ववत् रहा।

२ धिमाई कोष में रेलों का वार्षिक अशदान ३० करोड़ रुपया से बढ़ाकर ३५ करोड़ रुपए कर दिया गया जो दूसरी पंचवर्षीय योजना में रेलों की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए बाद में ४५ करोड़ रुपया कर दिया गया।

३ विकास कार्यों के क्षेत्र में ऐसी व्यवस्था कर दी गई कि सभी प्रकार के यात्रियों के लिए सुविधा प्रदान की जायगी। तीमरे दर्जे के कर्मचारियों के लिए मकानों का प्रबन्ध किया जायगा। यदि आवश्यकता होगी तो रेलों को सामान्य

बजट से ऋण भी दिये जायेंगे।

४ नये रेल मार्गों के निर्माण की लागत, पूंजी में से पूरी होगी और उसका भुगतान विकास कोष में से नहीं होगा।

५ जिन मार्गों से कोई लाभ नहीं हो रहा है और जिन पर लगभग ३ लाख रुपये का व्यय हो रहा है उसकी पूर्ण विकास कोष में से की जायेगी।

रेलो की वर्तमान स्थिति निम्न तालिका से स्पष्ट होती है —

(करोड़ रुपये में)

	१९५७-५८	१९५८-५९	१९५९-६० (अनुमानित)
१ कुल प्राप्ति (Gross Receipts)	३७६ ७८	३६४ ३८	४२२ ०३
२ कुल व्यय —			
(अ) सामान्य वार्षिकीय व्यय	२६४ १८	२७४ २२	२८३ ७१
(ब) शुद्ध अन्य व्यय	१२ ५६	१२ ०३	१७ ६१
(स) घिसाई कोष को अदादान	४५ ००	४५ ००	४५ ००
(द) Worked Lines पर व्यय	२६	१०	११
कुल व्यय योग	३२२ ००	३३१ ३५	३४६ ४३
३ शुद्ध आय	५४ ७८	६३ ०३	७५ ६०
४ सामान्य आय को अग्रदान	४४ ४०	५० ००	५४ ४१
५ शुद्ध प्राधिक्य (Surplus)	१३ ३८	१३ ००	२१ १९

**डाक व तार**—भारत सरकार का यह दूसरा महत्वपूर्ण व्यवसायिक विभाग है। रेलों के विकास, व्यापार और उद्योग की उन्नति तथा जनता में शिक्षा के प्रचार के साथ साथ डाक-तार विभाग का निरन्तर विकास होता रहा है। सन् १९१२ से पहले यह दोनों विभाग अलग अलग थे और हर विभाग की व्यवस्था एक डाइरेक्टर जनरल द्वारा की जाती थी। सन् १९१२ में इन दोनों विभागों को मिला दिया गया और इन दोनों की देख रेख तभी से केवल एक ही अधिकार द्वारा होनी है, जिसे डाक तार विभाग का डाइरेक्टर जनरल कहते हैं। पहले यह विभाग उद्योग तथा वाणिज्य मंत्रालय के आधीन था किन्तु अब यह सवादेवाहन मंत्रालय के आधीन है।

डाक व तार की दूरी में समय समय पर परिवर्तन होते रहते हैं। जब सबसे पहली बार पोस्टकार्ड व लिफाफे चालू किए गये थे तब इनका मूल्य नमूना एक व दो पैसे था। इसके बाद इनका मूल्य बढ़कर क्रमशः दो पैसे और एक आना हो गया। महा मदी काल में लिफाफे का मूल्य ५ पैसे हो गया। दूसरे महायुद्ध में पोस्टकार्ड का मूल्य ३ पैसे और लिफाफे का मूल्य ६ पैसे हो गया। सन् १९४६-५० में लिफाफे का मूल्य २ आने हो गया। परन्तु सन् १९५०-५१ में इन मूल्यों में बड़ी

कर दी गई थी। सन् १९१७ में मुद्रा के दशमलवीकरण में पोस्ट वाट तथा लिफाफों दोनों ही के मूल्य में वृद्धि हो गई और इनका मूल्य ५ नये पैसे और १५ नये पैसे कम हो गया है। यह विभाग अपने खर्चों की प्राप्ति आय में पूरा करता है। जो कुछ बचत होती है वह भाषाण बजट में चली जाती है। माध्याह्निक भट्ट वचन २ से ४ करोड़ रुपये प्रति वर्ष गृहीत है। नवसे अधिक उच्च नन् १९४३-४४ और १९४४-४५ में हुई थी जबकि इसकी राशि १० में १० करोड़ रुपये के बीच में थी। गतवर्षों में इस विभाग के खर्च बढ़ जाने के कारण आय में बहुत अधिक वृद्धि नहीं हो पाई है। सन् १९५३-५४ में इसकी कुल वचन २ ६० करोड़ रुपये सन् १९५४-५५ में २ ६० करोड़, सन् १९५५-५६ में ३ ५७ करोड़, और सन् १९५७-५८ में ४ ३४ करोड़ रुपये प्राप्त होने का अनुमान था। वैसे तो वचन में वृद्धि ही हुई है, परन्तु जिस हिस्से में इनके मूल्य में वृद्धि की गई है वह वचन उम अनुमान में नहीं हो पाई। जिसका मुख्य कारण यह है कि सड़ने तथा आगी होने में बहुत से नए टावराने खोल दिये गए हैं।

**मुद्रा और ढकताल—**सन् १८३५ में पहले भारत में विभिन्न सिक्के तथा मुसलमान राजाओं द्वारा निकाले हुए लगभग १००० सिक्के चलन में थे जिससे देश के आन्तरिक व्यापार में विकार में बहुत बाधा उत्पन्न हुई। इस रूप ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने चांदी के रूप का प्रमाणिक सिक्के के रूप में धातु किया। उस समय भारत में चलन में मुद्रा टाई की व्यवस्था थी। सन् १८६३ में इंग्लैंड के कमेटी की सिफारिशों पर स्वयंसे मुद्रा टाई की प्रथा को समाप्त कर दिया गया। सन् १८६६ में फौरन प्रायोगिक मुद्रा पर देश में स्वयंसे विनिमय मान धातु किया गया और सन् १८७१ से स्वयंसे मान जाने के साथ तब भारत में पत्र मुद्रा का चलन है। सन् १८६८ में भारत सरकार को टनमाता में निरन्तर आय प्राप्त होती रही है। प्रारम्भिक वर्षों में तो यह आय कोई विशेष नहीं थी परन्तु सन् १८७५ में रिजर्व बैंक की स्थापना से इस आय में वृद्धि होती रही है। रिजर्व बैंक प्रारम्भिक वर्षों में हिस्सेदारों का बैंक था, इसीलिए इस मद में सामान्य आय में बहुत अधिक अग्रदान प्राप्त नहीं हो रहा था। परन्तु सन् १८८६ में रिजर्व बैंक के राष्ट्रीयकरण के फलस्वरूप इस आय में निरन्तर वृद्धि हो रही है। क्योंकि अब रिजर्व बैंक को जो कुछ भी लाभ प्राप्त होते हैं वह सब सरकारी खजाने में हो जाते हैं। सन् १९५३-५४ में इस मद में कुल आय १५ ७४ करोड़, सन् १९५४-५५ में १० ६५ करोड़, सन् १९५५-५६ में २३ ०६ करोड़, सन् १९५६-५७ में २४ ४८ करोड़ रुपये प्राप्त हुई थी और सन् १९५७-५८ में २६ ०२ करोड़ (बजट) रुपये प्राप्त होने की आशा थी।

उपर्युक्त महा के अनिश्चित भारत सरकार की आय की अनिश्चित छोटी छोटी मदों और भी हैं किन्तु उनका महत्त्व कम होने के कारण हम इनका विवरण बिना दिए हैं भारत सरकार की आय के स्रोत सम्बन्धी वृत्तान्त को समाप्त करते हैं।

## राज्य सरकारों की आय के स्रोत—मालगुजारी तथा कृषि आय-कर (Sources of State Re- venues—Land Revenue and Agricultural Income-Tax)

### प्रारम्भ—

हमारे मद्रिधान के अनुसार राज्य सरकारें निम्न मुख्य करों को लगा सकती हैं और उनकी आय को जमा कर सकती हैं —

(१) मालगुजारी, (२) कृषि आय कर, (३) कृषि भूमि सम्बन्धी उत्तराधिकार कर तथा जायदाद कर, (४) भूमि तथा इमारतों पर कर, (५) खानों से सम्बन्धित अधिकारों पर कर, (६) मफीम, मोग, निद्राकारक दवाइयों (दवाइयों तथा शृंगार वस्तुओं के अतिरिक्त) तथा पेलकोहल वाली शराबों पर उत्पादन कर, (७) मार्गित कर, (८) बिजली के कम एवं उपभोग पर कर, (९) नमाचार पत्रों के अतिरिक्त अन्य वस्तुओं पर क्रय, विक्रय कर, (१०) नमाचार पत्रों में प्रकाशित होने वाले विज्ञापनों पर कर, (११) व्यक्तियों तथा वस्तुओं के यातायात पर कर, (१२) गाड़ियों, जानवरों तथा नावों पर कर, (१३) व्यवसायों व्यापारों आदि पर कर (१४) विलासवस्तु वस्तुओं पर कर जिसमें मनोरंजन और जमा भी सम्मिलित है (१५) स्टाम्प कर, इत्यादि ।

अब हम इन करों में से कुछ मुख्य मुख्य करों का विस्तृत अध्ययन करेंगे ।

**मालगुजारी (Land Revenue)**—मालगुजारी संसार के सबसे प्राचीन करों में से एक है । कहा जाता है कि यह ईसा के जन्म से २,००० वर्ष पहले चीन और मिथ में लागू किया गया था ।<sup>१</sup> आजकल मालगुजारी लगभग प्रत्येक देश में ही ली जाती है । भूमि पर कर लगाने की कई रीतियाँ हो सकती हैं जैसे, भूमि के पूँजीगत मूल्य के अनुसार जो भूमि के बाजारी मूल्य द्वारा निश्चित होता है । दूसरा, भूमि पर प्राप्त होने वाले वार्षिक लगान के अनुसार और तीसरा, भूमि के मूल्यों में बिना बर्माई हुई वृद्धि (Unearned increment) के अनुसार । मद्रिधान राज्य

अमेरिका में प्रथम रीति के अनुसार भूमि पर कर लगाया जाता है। इस रीति का सबसे बड़ा लाभ यह है कि यह भूमि की उपजाऊ पन और स्थिति, दाता ही को ध्यान में रख कर निर्धारित किया जाता है। इसका दूसरा लाभ यह है कि इसमें कमाई हुई तथा बिना कमाई हुई मूल्य वृद्धि में बीच भेद करने की आवश्यकता नहीं होती। इंग्लैंड में दूसरी रीति अपनाई जाती है और भूमि में वास्तविक लगान पर २५% को दर से कर लगाया जाता है। परन्तु यह रीति इतनी अच्छी नहीं है जितनी कि पहली रीति है। क्योंकि यह सम्भव है कि मानगजारी मईक ही वास्तविक लगान के बराबर न हो। अर्थात् मानगजारी वास्तविक लगान में अधिक भी हो सकती है। इस प्रकार इस रीति में भूमि पर लगाया हुआ कर अत्यधिक भी हो सकता है। तीसरी रीति आस्ट्रेलिया और न्यूजीलैंड में अपनाई गई है। स्थानीय मुद्रा का कारण भूमि के मूल्य में वृद्धि होती है जिसका लाभ भूमि के मालिक का बिना किसी प्रयत्न के ही प्राप्त होता है। इस प्रकार में लाभ का प्रकृति बिना कमाई हुई मूल्य वृद्धि की भांति होती है। इसमें राज्य या स्थानीय सरकारों का इस प्रकार की मूल्य वृद्धि पर पूर्ण अधिकार होता है। वास्तव में इस आधार पर भूमि पर कर लगाना कृषि आय कर की अपेक्षा अधिक न्यायमूलक है क्योंकि इस लाभ का प्राप्त करने के लिए भूमि के मालिक का कोई भी व्यवसाय करना पड़ता और कर का भुगतान करने में उसका आवश्यकता को कोई भी ठम नहीं भगना चाहिए। भूमि की बिना कमाई हुई मूल्य वृद्धि पर जो कर लगाया जाता है वह पूँजी लाभ कर (Capital Gains Tax) के ही समान है और इसमें जो तक पूँजी लाभ कर के पक्ष में दिए जाते हैं वे ही इस आधार पर भूमि पर लगाए जाते कर के पक्ष में दिए जाते हैं। उपर्युक्त तीनों रीतियाँ के अनुसार भूमि करों का अलग अलग नाम में पुकारा जाता है। प्रथम रीति के अनुसार इसको मानगजारी कहते हैं, दूसरी रीति के अनुसार इसे कृषि आय कर कहते हैं और तीसरी रीति के अनुसार इसे भूमि पर पूँजी लाभ कर कहते हैं।

**भारत में मालगुजारी का इतिहास**—जहाँ तक भारत का सम्बन्ध है मालगुजारी बहुत प्राचीन कर है। हिन्दू काल में यह कर अस्तुप्रो के रूप में एकत्रित किया जाता था और इसकी दर कुल पैदावार की  $\frac{1}{3}$  से लेकर  $\frac{1}{2}$  तक थी। हिन्दू राजा इन कर को युद्ध तथा संकट काल में बढ़ाकर मूल उपज का  $\frac{2}{3}$  तक कर देने से। मुसलमानों के आगमन के बाद यह कर अस्तुप्रो के रूप में ही एकत्रित होता रहा। परन्तु जैसे जैसे उनके राज्य का विस्तार हुआ मालगुजारी भी द्रव्य के रूप में बसूल की जाने लगी। भारत में जब अफ़गेज आये, उन्होंने भी इसी द्रव्य के रूप में बसूल किया। प्रारम्भिक काल में बारेन हस्टिंग्स ने पच-वर्षीय बन्दोबस्त किया, किन्तु लार्ड कानिंगहम ने सन् १७६३ में स्थायी बन्दोबस्त की बुनियाद रखी जो बंगाल, बिहार, पंजाब तथा उत्तर प्रदेश के कुछ भागों में लागू हुआ। स्थायी बन्दोबस्त में जमींदारों का भूमि का स्वामी मान लिया गया और उन पर नदों के लिये मालगुजारी निर्दिष्ट कर दी गई। यह ध्यान रहे कि इस

व्यवस्था में किसानों का लगान स्थायी रूप से निश्चित नहीं किया गया था। जिसका परिणाम यह हुआ कि किसानों पर तो लगान बढ़ता गया परन्तु जमींदारों के लिये मालगुजारी पूर्ववत् रही। उत्तर-प्रदेश के अधिकांश भागों में तथा पंजाब, मध्य-प्रदेश आदि में अस्थायी बन्दोबस्त प्रचलित रहा। उत्तर-प्रदेश तथा पंजाब में ४० वर्ष बाद और मध्य-प्रदेश में २० वर्षों के बाद मालगुजारी में परिवर्तन होते रहे हैं। बम्बई में यह ३० वर्षों के बाद बदला जाता था। इसके अतिरिक्त मालगुजारी निर्धारित करने की विधि तथा उनकी दरे भी भिन्न भिन्न राज्यों में भिन्न भिन्न रही हैं। हमारे देश में मालगुजारी की मुख्य विशेषताये निम्न प्रकार हैं —

(१) भारत में मालगुजारी निश्चित करने की विधि सशेषजनक नहीं है। भारत के सभी भागों में वास्तविक सम्पत्ति का अर्थ अलग-अलग लिया जाता है और इसका निर्धारण मालगुजारी निश्चित करने वाले की इच्छा पर रहता है। इसमें सन्देह नहीं कि मालगुजारी निश्चित करते समय सरकार भूमि, जलवायु, स्थिति, सिंचाई सुविधाएँ इत्यादि को ध्यान में रखती है फिर भी मालगुजारी निश्चित करने का ढंग बहुत प्रशंसनीय तक मन माना तथा अनुचित होता है।

(२) प्रारम्भिक वर्षों में मालगुजारी भूमि की कुल उत्पत्ति के अनुसार ली जाती थी। परन्तु आजकल इसका निर्धारण शुद्ध आदेयों (Net Assets) के आधार पर किया जाता है। शुद्ध आदेयों को मालूम करते समय कुल उत्पत्ति में से उत्पादन लागत घटा दी जाती है। यद्यपि यह ढंग सैद्धान्तिक रूप से अधिक अच्छा है, किन्तु इसमें एक दोष तो यह है कि यह कर व्यक्ति पर न होकर वस्तु पर होता है और इसीलिये यह प्रतिगामी है। भारतीय कर जाँच सचिव (सन् १९२४) ने कहा था कि “यदि मालगुजारी को करारोपण की योजना के रूप में देखा जाये तो यह केवल अप्रगतिशील ही नहीं है बल्कि वास्तव में उसके विपरीत है।”<sup>१</sup>

(३) अस्थायी बन्दोबस्त वाले भागों में सरकार शुद्ध आदेयों का जो भाग मालगुजारी के रूप में लेती है वह निरन्तर घटता जा रहा है।

(४) जिन भागों में मालगुजारी घटती जा रही है किसानों पर लगान बढ़ता जा रहा है।

(५) १९ वीं शताब्दी के अन्त तक मालगुजारी भारत सरकार की आय का मुख्य साधन था जैसे, देश को करोड़ों से प्राप्त होने वाली आय का सन् १७६३-६४ में ६६%, १८५०-५१ में ६६.५%, १८६१-६२ में ४१.३% मालगुजारी से प्राप्त होता था परन्तु २० वीं शताब्दी के आरम्भ में ही इसका महत्व घटता गया है। जैसे १९०१-०२ में भारत की कुल आय का ४१.८%, १९१६-२० में २७.८%, १९३६-४० में १६.९% भाग मालगुजारी से प्राप्त होता था। प्रथम पंच-वर्षीय योजना के आरम्भ होते ही मालगुजारी की आय फिर से बढ़ने लगी। इसकी राशि सन् १९५१-५२ में लगभग ४८ करोड़ रुपये थी, १९५५-५६ में ८०.३३ करोड़ रुपये थी और सन् १९५८-५९ में ९५ करोड़ रुपये का अनुमान था।



(६) हमारे देश में भूमि की आय का एक बहुत बड़ा भाग जमींदारों की जेब में जाता है जो कि उन्हें बिना कमाई हुई वृद्धि के रूप में मिलता है। जमींदारों की इस आय पर पहले कोई कर नहीं लिया जाता था। मगर वयों में कुछ राज्या ने इस आय पर कर लगाना आरम्भ कर दिया।

(७) हमारे देश में हमका क पास भी एक कानूनी अधिकार नहीं था जिससे ये जमींदारों द्वारा होने वाले शोषण का रोक सकें और अधिकतर बादशाहों का शासन ही हमारा करना था। परन्तु स्वतन्त्रता प्राप्त होने के पश्चात् जमींदारों के विरुद्ध काफी आवाज उठनी आरम्भ हुई और बहुत से राज्या में जमींदारों का दान भी कर दिया गया है। धीरे धीरे भारतभर में स्थायी सम्बोधनपूर्ण रूप में समाप्त हो जायगा।

**मानगुजारी तथा करारोपण के सिद्धांत—**मालगुजारी में निश्चितता का गुण पाया जाता है। जितने समय के लिये मालगुजारी निश्चित की जाती है उससे पहले मालगुजारी की दर में कोई भी परिवर्तन नहीं होने। इस प्रकार निम्न को यह पता रहता है कि उसको कितना भुगतान करना है और सरकार को भी यह पता रहता है कि मालगुजारी में कितनी आय प्राप्त होगी। मालगुजारी में सुविधा का भी गुण पाया जाता है क्योंकि लगान निम्न में उम्र समय वसूल किया जाता है जबकि वह अपनी पसल की बेचना है और इसलिये उसको लगान देने में कोई असुविधा नहीं होती। मालगुजारी का प्रबन्ध एवं व्यवस्था सरल है क्योंकि इसकी एकनित करने के लिये एक बहुत बड़ा कर्मचारी बग रखा जाता है। यद्यपि कुछ लोगों का यह कहना है कि मालगुजारी एकनित करने के व्यय की अधिक नहीं बड़ा जा सकता क्योंकि मालगुजारी जमा करने वाले कर्मचारियों को इसके प्रतिरिक्त और भी बहुत से काम करने पड़ते हैं। कुछ भी हो इसमें कोई सन्देह नहीं है कि मालगुजारी वसूल करने का व्यय बहुत अधिक है। माल में लगान निम्न की भूमि से प्राप्त आय के अनुसार नहीं लगाया जाता और इसलिये यह वास्तविक की योग्यता के अनुकूल नहीं होता। इसमें विपरीत यह प्रतिपादित होता है।

**मालगुजारी कर है या लगान ?** — हमारे देश में इस विषय पर काफी लम्बे समय में बड़ा विवाद होता था रहा है कि मालगुजारी कर है या लगान ? यह निश्चित करने का नियम कि यह लगान है या कर हमको यह देखना होगा कि भूमि का मालिक कौन है निम्न या सरकार। यदि भूमि का मालिक सरकार है तब तो मालगुजारी लगान का रूप में दी जाती है और यदि भूमि का मालिक निम्न है तब यह कर हो जाती है। इस प्रकार भूमि का स्वामित्व इस समस्या का केन्द्रीय बिन्दु है और इसके विरुद्ध तथा इसके पक्ष में बोलने वाले व्यक्ति अपने अपने राय प्रस्तावते हैं। वे लोग जो इसको लगान बताते हैं उनका कहना है मालगुजारी लगान इसलिए है कि सरकार इसकी दर को आवश्यकतानुसार नहीं बदल सकती। साथ ही निम्न को माल वसूलने के लिए भूमि भुगत दी जाती है और उनको सम्मिलित भूमि में पशुओं को चराने का अधिकार भी है। परन्तु यह ध्यान रहे कि सरकार के

ऊपर कोई ऐसा नियन्त्रण नहीं है कि वह मालगुजारी को न बढ़ा सके। सरकार तो मालगुजारी की दर को केवल इसीलिए नहीं बदलती क्योंकि ऐसा करने में बड़ी कठिनाई होगी और कही कही तो जमीन के अधिकार भी हर वर्ष बदले जाते हैं। जहाँ तक किसानों को मकानों के लिए मुफ्त भूमि मिलने का सम्बन्ध है तो इनका भी कोई विशेष महत्व नहीं है क्योंकि सरकार भूमि में अपना महत्व स्थापित किये बिना ही किसानों को इस प्रकार की सुविधायें प्रदान कर सकती है। इन लोगों का दूसरा तर्क यह है कि चाहे प्रारम्भ में जाँ भी स्थिति रही हो परन्तु अब तो मालगुजारी लगान ही है क्योंकि भूमि के बार बार बेचे और खरीदे जाने से मालगुजारी के रूप में की गई सरकारी भाँग का पूँजीकरण (Amortisation) हो गया है। परन्तु इसका यह अभिप्राय नहीं कि कर कमो बढ़ाया नहीं जा सकता, बल्कि इसका अर्थ केवल यही है कि कर भार सम्पत्ति के बेचने वाले पर पड़ता है, क्योंकि उसको खरीदने वाला कर का धन निकाल कर भूमि का मूल्य चुकाता है। यह भी ध्यान रहे कि पूरे कर का पूँजीकरण भी बहुत कठिन है क्योंकि सरकार की भाँग का पहलें में पता नहीं किया जा सकता।

भारतीय कर जाँच आयोग ने मालगुजारी को कर माना है और इसके पक्ष में निम्न लिखित तर्क दिये हैं —

(१) सरकार ने हयायी बन्दोबस्त वाले क्षेत्रों में जमींदारों को भूमि का स्वामी माना है और दैयतवारी क्षेत्रों में भी भूमि के बेचने तथा खरीदने पर कोई पाबन्दी नहीं लगाई है।

(२) सरकार ने अपने आप को भूमि का स्वामी घोषित नहीं किया है।

(३) भारत में लगान आर्थिक लगान से ऊँचा है और उसका भुगतान कर की भाँति अनिवार्य रूप से करना होता है।

(४) लगान राष्ट्रीय आय का एक अंग है।

मच तो यह है कि इस वाद विवाद का अन्त करना सरल नहीं है। इसीलिए सरकार ने जमींदारी उन्मूलन करके इस प्रकार के वाद विवाद का अन्त ही कर दिया है।

लगभग सभी राज्यों में मालगुजारी वसूल करते समय कुछ रियायतें तथा कटौतियाँ कर दी जाती हैं विशेषकर जब अकास और जाँड के कारण फसलें पूर्ण-तया नष्ट हो जाती हैं। कभी कभी भूदों के समय भी मूल्यों के घिरने के कारण यह कटौतियों की जाती है। यद्यपि विभिन्न राज्यों में इन रियायतों को प्रदान करने के नियम अलग अलग हैं परन्तु अधिकतर सन् १९०१ के अकाल आयोग की सिफारिशों का ही पालन किया जाता है। मालगुजारी में रियायतें होने के साथ साथ लगान में भी कमी कर दी जाती है।

यह सब कुछ होते हुए भी भारत की मालगुजारी प्रणाली की सभी ओर से प्रलोचना हुई है। इसका भार धनी व्यक्तियों की अपेक्षा निर्धन कुपकों पर अधिक पड़ता है, क्योंकि यह तो शुद्ध आदमियों या वाणिज्य लगान के अनुसार निर्दिष्ट की जाती

हे और भूमि के मालिक या किसान की कर दान योग्यता की ओर कोई ध्यान नहीं दिया जाता। अतः यह अनुपातिक है प्रगतिशील नहीं और कृषकों के विभिन्न वर्गों पर इसका भार भी असमान है। कर जाँच आयोग ने इस प्रणाली को सुधारने के लिये निम्न सुझाव प्रस्तुत किये हैं —

**कर जाँच आयोग की सिफारिशें**—कर जाँच आयोग का विचार है कि पिछले वर्षों में विशेष रूप से दूसरी लड़ाई के बाद भूमि व मूल्य में इतनी वृद्धि हो गई है कि मालगुजारी का भार दिन प्रति-दिन बंभ होना आरम्भ हो रहा है। इसलिये आयोग का विश्वास था कि मालगुजारी व्यवस्था का पूर्ण मरठन होना चाहिये। आयोग ने इसके निम्न कारण दिये हैं —

(१) प्रथम मालगुजारी व्यवस्था का तथा बन्दोबस्त का काम इतना विस्तृत और विशेष प्रकृति का है कि नम्रस समय पर भिन्न २ जिलों में भिन्न २ प्रकार से बन्दोबस्त किये गये हैं। परिणामस्वरूप विभिन्न क्षत्रों में मालगुजारी के भार का वितरण असमान है। इसके अनिश्चित बहानों में राज्यों में मालगुजारी की दरें अभी तक नहीं बदली गई हैं और पहले ही जंगी बनो आ रही हैं।

(२) बन्दोबस्त की जा वतमान विधि है उससे द्वारा मालगुजारी में मूल्यों के परिवर्तन के साथ साथ हेर फार नहीं किया जा सकता है। बन्दोबस्त की अवधि बहुत लम्बी है और इसकी दरों में परिवर्तन करने का ढंग अत्यधिक विस्तृत है।

(३) वर्तमान प्रणाली में मालगुजारी को प्रगतिशील बनाने के लिये कोई भी विधि प्रस्तुत नहीं की गई है।

(४) कुछ क्षेत्रों में तथा बन्दोबस्त अभी तक वैज्ञानिक नीतियों के अनुसार नहीं हो पाये हैं। इसलिये आयोग ने निम्न सिफारिशें दी हैं —

(१) आयोग की पहली सिफारिश यह थी कि राज्य के सभी भागों में मालगुजारी की दर समान तथा प्रमाणीकृत होनी चाहिये। उसका प्रस्ताव है कि दरों की असमानता वर्तमान विधि का प्रयोग करने में दूर नहीं हो सकती, क्योंकि इसके लिये एक बड़ी सत्थों में कर्मचारियों की आवश्यकता होगी और समय भी अधिक लगेगा। इसलिये उनका सुझाव है कि जिन क्षेत्रों में मालगुजारी पिछली बार सन् १८८०-१८९० के काल में प्रचलित मूल्यों के अनुसार निर्दिष्ट हुई थी उसकी दरों में २५% की वृद्धि होनी चाहिये। जिन क्षेत्रों में पिछला बन्दोबस्त सन् १९०० और १९१९ के बीच के मूल्यों के आधार पर हुआ था उसमें १२.५% की और जिन क्षेत्रों में सन् १९२०-१९३९ के मूल्यों के अनुसार हुआ था उसमें ६.५% की वृद्धि होनी चाहिये थी और यदि पिछला बन्दोबस्त १९४० के दाद के मूल्यों पर आधारित था उसमें कोई भी परिवर्तन नहीं होना चाहिये।

(२) आयोग का दूसरा प्रस्ताव था कि मालगुजारी की दरों में प्रत्येक १० वर्षों बाद परिवर्तन होना चाहिये। वर्तमान अवधि जो २० से ४० वर्षों तक है, बहुत लम्बी है और मालगुजारी की दरें वर्तमान मूल्यों के अनुकूल नहीं हैं। यह तो सम्भव नहीं है कि प्रत्येक १२ या ३ वर्षों के बाद मालगुजारी की दरों में

परिवर्तन किये जा सकें क्योंकि एक तो इसमें प्रबन्ध सम्बन्धी अनेकों कठिनाइयाँ उत्पन्न होंगी और दूसरे इससे किसानों की भी बहुत कष्ट होगा। इसके अतिरिक्त मालगुजारी की दरों में परिवर्तन करने की विधि भी ऐसी होनी चाहिये जिसमें वर्तमान प्रणाली की भाँति विस्तृत पूँछ तछि करने की आवश्यकता न हो। इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि मालगुजारी की दरें सम्पूर्ण राज्य में एक साथ निश्चित की जायें, क्योंकि प्रत्येक जिले या तहसील में भ्रतग अलग मालगुजारी निश्चित करना सुविधाजनक नहीं होता। इसलिये आयोग ने यह सुझाव दिया कि मालगुजारी की नई दरें राज्य की मुख्य फसलों के मुख्य सूचक अंक के अनुसार निर्धारित की जायें।

(३) आयोग का तीसरा सुझाव यह था कि मालगुजारी की दर में मूल्यों के परिवर्तनों के अनुपात में परिवर्तन नहीं होना चाहिये बल्कि मूल्यों के परिवर्तनों के अनुपात से कम परिवर्तन किये जायें।

(४) विनियम परिस्थितियों में मालगुजारी की दरें किसी समय भी बदली जा सकती हैं अर्थात् जब सूखी भूमि में मिर्चाई की व्यवस्था हो जाये या सिंचाई वाली भूमि सूखी भूमि हो जाये या भूमि की उपजायु शक्ति कम हो जाये या प्राकृतिक कारणों से भूमि खेती के योग्य न रहे।

(५) आयोग की यह भी सिफारिश थी कि मालगुजारी पर स्थानीय सरकारें जैसे डिला बोर्ड, पंचायतें, अतिरिक्त कर (Surcharge) भी लगा सकती हैं और जो आय प्राप्त हो वह पूर्ण रूप से स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये उपयोग की जा सकती है। यह अतिरिक्त कर या तो मालगुजारी की राशि से अनुसार या किसान द्वारा बोई गई मफल के अनुसार निर्धारित की जा सकती है।

(६) आयोग ने यह भी सिफारिश की है कि प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र में एकजित की गई मालगुजारी का कम से कम १५% उम क्षेत्र की स्थानीय सरकारों को दिया जाय। यदि मालगुजारी की नई दरों से किसी क्षेत्र में आय की वृद्धि हो जाती है तब इस बड़ी हुई आय का कुछ भाग स्थानीय सरकारों को भी दिया जाय। यह या तो आर्थिक सहायता के रूप में या किसी विशेष स्थानीय योजना को कार्यान्वित करने के लिये राज्य सरकारों की ओर से अनुदान के रूप में दिया जा सकता है।

(७) आयोग का प्रस्ताव था कि मालगुजारी के भार की असमानताओं को कम करने के लिये कृषि आय-वर लागू होना चाहिये।

कृषि आय-वर—भारत में कृषि आय-वर राज्यों की आय का एक स्रोत है। आजकल यह वर बिहार, आंध्रप्रदेश, वंगाल, उड़ीसा, उत्तर प्रदेश, मद्रास, राजस्थान और केरल में लगा हुआ है। सबसे पहले इसको बिहार ने सन् १९२८-३६ में लगाया था। इसके एक वर्ष बाद आसाम में लगाया गया। बंगाल और उड़ीसा में सन् १९४४ में और उत्तर प्रदेश में सन् १९४८-४९ में लगाया गया। यद्यपि कृषि आय-वर हमारे देश में पिछले २० वर्षों से ही राज्य सरकारों ने

नगाना आरम्भ किया है परन्तु यह भारत के नियमों के विरुद्ध नहीं है। इसका इतिहास लगभग १ नवम्बर १९६० में माना गया था। यह एक भाग था जो सन् १८६६ में बनाया गया था। ब्रिटिश साम्राज्य में यह इसलिए हटा दिया गया था क्योंकि अंग्रेजों ने राजनैतिक तथा सामाजिक सुविधाओं प्राप्त करने के लिए एक नया नियम का निर्माण किया था जिसे जमींदारों को देना पड़ा है। जमींदार भूमि का स्वामी बन गया और क्योंकि ब्रिटिश साम्राज्य बड़े अंग तक जमींदारों को गहायता पर निर्भर था इसलिए उनमें कोई भी ऐसा काम करना उचित नहीं समझा जिससे इन चंग को रूढ़ होना पड़े। इसीलिए कृषि आय का भी नहीं बनाया गया। सन् १८८६ के आयकर क नियम में तथा सन् १८९६ के सुधारों में भी कृषि आय को कर भक्त रखा गया। परन्तु सन् १९३५ के एक्ट ने प्राप्ति को कृषि आय पर कर लगाने का अधिकार दिया। इस एकदम से भी कृषि आय को सामान्य आय के समान समझा गया और यहाँ तक कि हमारे सचिवों में भी इस भ्रम का बनाया गया था कि सरकार कमेटी तथा सन् १९५५ के भारतीय कर आयोग ने भी अपना मत प्रकट करते हुए कहा दिया था कि आय को स्रोतों में प्राप्त आय और भूमि से प्राप्त आय में कोई भी अन्तर नहीं है। सन् १९५५ के कर आयोग ने अपनी रिपोर्ट में लिखा था कि आय के स्रोतों में कृषि से प्राप्त आय के कर नहीं रहने को कोई भी ऐतिहासिक या भौतिक औचित्य नहीं है। और अन्त में यह कि एक व्यक्ति को आय आय पर कर भी कर निर्धारित करते समय कृषि आय को भी सम्मिलित करना चाहिए यदि यह प्रबंध के दृष्टिकोण में उचित हो। और व्यवहारिकता के दृष्टिकोण में उचित हो। परन्तु तब की बात यह कि अभी तक कृषि आय को आय प्रकार की आय से अलग समझा जाता है।

कृषि आय पर कर निर्धारित करते समय कुछ बिगड़ चुके हैं। उत्पन्न होती है कृषि भूमि में नती हुई सम्पत्ति जिस पर कर प्राप्त आय को कृषि आय में सम्मिलित किया जाय या नहीं। वास्तव में मकान का बिराया कृषि आय नहीं है क्योंकि उसमें भूमि का लगान पञ्जी का गृह जातिग का लाभ और भूमि का मजदूरी सम्मिलित है। परन्तु जो आय जमींदारों द्वारा जो खेती के लिए अपनी भूमि देकर प्राप्त करते हैं और स्वयं कृषि नहीं करते उसी आय अवश्य ही कृषि आय है। यह कृषि आय को मान्य करने की एक सरल विधि यह है कि उन सभी भूमियों में जिन पर मानसुजारी दी जाती है जो या आय प्राप्त होती है वह कृषि आय है। इन अतिरिक्त एक समस्या यह भी है कि कृषि आय पर कर लगाने का आधार क्या होना चाहिए? क्या यह कर आय पान के स्रोत पर लगाना चाहिए या उत्पादों के रहने के स्थान पर? आय पर म दोनों ही आधार अपनाये जाते हैं। परन्तु कृषि आय पर म ऐसा नहीं किया जा सकता क्योंकि ऐसा करने से एक तो दो बार करावोपण होने का भय रहता है और दूसरे अन्तःप्रातीय भगदों होने की सम्भावना रहती है। अद्विष्टस्वरूप यदि कोई व्यक्ति उत्तर प्रदेश में रहता है

जिमीन भूमि बंगाल में है तब बंगाल सरकार तो आय के स्रोत के आधार पर कर लगायेगी और उत्तर प्रदेश की सरकार रहने के स्थान के आधार पर कर लगायेगी। इसीलिये इन सब भागों को दूर करने के उद्देश्य से सभी राज्य सरकारें केवल एक ही आधार मानती हैं, अर्थात् आय के प्राप्त होने का स्रोत। इसके अतिरिक्त भारत में इस प्रकार की भी व्यवस्था की गई है कि केवल जमीन भूमि से प्राप्त आय को कृषि आय में सम्मिलित किया जायेगा जो भारत में स्थित है। यह भी प्रश्न उठता है कि कर किस आय पर लगाया जाये? प्राप्त होने वाली वास्तविक आय पर या अनुमानित आय पर? भारत में सन् १९३६ से पहले आय कर केवल जमीन आय पर लगता था जो प्राप्त होती थी। परन्तु क्योंकि इसमें कर की बहुत चोरी होती थी इसलिये अब आय कर अनुमानित आय के आधार पर लगाया जाता है। परन्तु कृषि आय पर वास्तविक प्राप्त आय पर ही लगाया जाता है क्योंकि कर केवल भूमि की स्थिति के अनुसार लगाया जाता है और कर दाता को किसी अन्य स्रोत से आय प्राप्त ही नहीं होती, इसलिये कर को बचाने या कर को चुराने का प्रयत्न ही नहीं उठता। कृषि आय कर में भी खण्ड प्रणाली (Slab system) अपनाई गई है। मद्रास में कर रहित न्यूनतम सीमा २,०००) रुपये है तथा उर्वीसा में २,०००) रुपये है और तेल प्रान्तों में १५००) रुपये है। साधारणतया कर की न्यूनतम दर ६ पाई या ६ पाई प्रति रुपया है परन्तु उत्तर प्रदेश में यह दर १२ पाई है। सबसे ऊँचे खण्ड पर यह दर साधारणतया ४ आने प्रति रुपया है परन्तु राजस्थान में २५ पाई है और उड़ीसा में १२½ आने है। बिहार, उत्तर प्रदेश, केरल, मद्रास और राजस्थान में अति कर भी लगाया जाता है। राजस्थान में ३०,०००) रुपये से अधिक आय पर अति कर लगाया जाता है और तेल राज्यों में अति कर २५,०००) रुपये से अधिक आयों पर लगता है। मद्रास और केरल में अति कर की दर ६ आने है और अन्य राज्यों में ५½ आने।

भारत में कृषि आय कर कृषि एवं कृषि से सम्बन्धित क्रियाओं से प्राप्त आयों पर लगाया जाता है। कर निर्धारित करने से पहले कुल आय में से कुछ कटौतियाँ कर दी जाती हैं जैसे, राज्य सरकार को दी गई मालगुजारी या जमींदारों को दिया गया लगान, स्थानीय करों का भुगतान, सिंचाई शुल्क, कुँए, तालाब इत्यादि मिचौड़ी के साधनों की मरम्मत आदि का व्यय, कृषि बाशों के लिये प्राप्त जिये गये ऋणों का मूँद, खेती करने के सम्बन्ध में किये गये खर्च जैसे बीज, खाद इत्यादि का मूल्य, कृषि सम्बन्धी पशु तथा योजारों की व्यवस्था तथा अन्य बातों पर व्यय और योग्य सम्बन्धी अन्न दान। कृषि आय कर के आधीन करदाताओं के लिये यह निम्न आवश्यक है कि वे अपनी आयों और कृषि सम्बन्धी खर्चों का विस्तृत हिसाब रखें। परन्तु अपिकाश कृषकों के लिये यह सम्भव नहीं है कि वह अपना पूरा हिसाब रख सकें। इसलिये कुछ सरकारों ने भूमि से प्राप्त लगान के आधार पर आय मातृम करने की विधि अपनाई है जैसे, उत्तर प्रदेश में जिस व्यक्ति पर कर लगाया गया है उसको यह स्वतन्त्रता है कि वह कर का भुगतान या तो

अपने हिस्सों के आधार पर कर या अपने लगान के १०३ गुने की दर में करें, वसूला जा भी नहीं पाएगा और उन समय तक नहीं बढ़ा सकता जब तक कि आय बौर्ड (Board of Revenue) में यात्रा प्राप्त न हो। बिना और वगान गजों में इस प्रकार की व्यवस्था नहीं की गई है। निम्न तालिका में कृषि आय पर के प्राप्ति आय का विवरण दिया गया है। कुछ आय में कृषि आय की आय के प्रतिशत को कोष्ठों (Brackets) में दिखाया गया है —

(नाम एका में)

वर्ष	१९११-१२	१९१२-१३	१९१३-१४	१९१४-१५	१९१५-१६
ग्राम	६१ (८१)	१०८ (३८)	६३ (६१)	८७ (५४)	१०६ (८०)
बिहार	१५ (२०)	६६ (१५)	६१ (१७)	७५ (०६)	१३ (०६)
हैदराबाद	१० (०६)	८ (०१)	८ (०१)	७ (०१)	५ (०७)
मद्रास	—	—	—	—	१६२ (०१)
संयुक्त	—	—	—	—	१ (०१)
उड़ीसा	१३ (११)	६ (०१)	१ (०६)	३ (०२)	७ (०१)
राजस्थान	—	—	—	६ (०२)	६ (०२)
हावेली-कोची	६६ (११)	६० (१८)	८३ (१७)	१६६ (८१)	१९८ (६०)
उत्तर प्रदेश	१०० (१८)	७१ (१७)	१८ (०३)	६७ (०६)	३० (०६)
पश्चिमी बंगाल	६८ (१३)	२१ (१६)	७२ (१६)	१०६ (३०)	११८ (३१)
मोरावा	—	—	—	१ (०६)	१ (०३)
बुल	३ (०५)	१८ (१६१)	७१ (२०७)	१८ (१६८)	२६ (२१०)
बिन्ध्य प्रदेश	—	—	१ (०१)	२ (०५)	३ (०६)
कुल	८३६ (११)	८०२ (०६)	३७३ (०८)	८३६ (०६)	१६६ (१६)

उपरोक्त तालिका में स्पष्ट है कि गजों की कृषि आय पर में कोई विशेष आय प्राप्त नहीं हो रही है। इस कर के विरुद्ध बहुत से आरोप लगाए जाते हैं जिनमें, कृषि आय पर में कृषकों को दी जाए कर देना होगा। क्योंकि वे पहले से ही मान गुजारी दे रहे हैं। परन्तु यह मानोचना ठीक नहीं है। इसमें जो कोई गलत नहीं कि किसी भी व्यक्ति पर एक ही आधार के अनुसार दो बार कर नहीं लगाना चाहिए। परन्तु यदि कोई व्यक्ति एक बार का भुगतान करता है तो इसका यह अनिश्चित नहीं कि वह किसी दूसरे बार का भुगतान न करे। मानगुजारी कृषि उत्पादन के अनुसार दी जाती है और कृषि आय पर कृषि में प्राप्त आय के अनुसार। अब यह स्पष्ट

ही है कि एक ही आधार पर दो कर नहीं लगाये जाते हैं। यह गड़बड़ी इस कारण भी उत्पन्न होती है कि बहुधा लोग करापात (Impact) और कर भार (Incidence) के भेद को ठीक प्रकार से नहीं समझ पाते। मालगुजारी का करापात तो जमींदारों पर है परन्तु कर भार जमीन जोतने वालों या उपभोक्ताओं पर पड़ता है। केवल कृषि आय कर में ही कर भार जमींदारों पर पड़ता। यदि यह भी मान लिया जाये, जो कि सही नहीं है, कि मालगुजारी वा भारत जमींदारों को ही सहन करना पड़ता है क्योंकि वे इस स्थिति में नहीं हैं कि उसका विवर्तन कर सकें और इसलिये मालगुजारी का भार जमींदारों पर पड़ता है। परन्तु यह तर्क भी कम से कम वर्तमान जमींदारों के सम्बन्ध में सही नहीं है। पूँजीकरण की विधि द्वारा यह भार भूमि को बेचते समय पहले जमींदारों पर अवश्य ही पड़ा होगा और क्योंकि वर्तमान जमींदार प्रारम्भिक जमींदार नहीं हैं इसलिए मालगुजारी का भार उन पर नहीं पड़ता और इसलिए दो बार करापात का तर्क निराधार है। इसके विरुद्ध दूसरी आलोचना यह की जाती है कि इस कर से कृषकों का कर भार बहुत अधिक हो जायेगा। परन्तु यह तर्क भी ठीक नहीं है क्योंकि, कृषि आय कर केवल उन्हीं कृषकों पर लगाया जाता है जिनकी आय निश्चित न्यूनतम सीमा से अधिक होती है। वास्तव में इन कर से कृषकों की आय की असमानताएँ दूर होंगी। साथ ही प्रगतिशील कृषि आय कर का भार बड़ी बड़ी आयों पर अधिक पड़ेगा और छोटी छोटी आयों पर कम पड़ेगा। अन्तिम आलोचना इस कर के विरुद्ध यह की जाती है कि, इसका प्रबन्ध एक व्यवस्था सरल नहीं होती। अधिकांश कृषक अपनी आय और व्यय का पूरा हिसाब नहीं रख पाते और यह भी सम्भावना है कि कम अधिकारी अशिक्षित कृषकों को परेशान करे। इस सम्बन्ध में इतना बता देना उचित होगा कि गैर कृषि आय के सम्बन्ध में भी यह आरोप लगाया जाता है। परन्तु अनुभव यह बताता है कि धीरे धीरे लोगों को अपनी आय उचित हिस्सा बनाने का ज्ञान बढ़ता जा रहा है और प्रारम्भ में जो कठिनाइयाँ थी वे अब बहुत कुछ दूर होनी जा रही हैं। कृषि आय कर की व्यवस्था में जो कठिनाइयाँ आज अनुभव हो रही हैं वह धीरे धीरे कम होती जायेंगी।

कृषि आय कर के पक्ष में यह तर्क दिये जाते हैं - प्रथम यह कर मालगुजारी की असमानताओं को दूर करता है। हम यह चुके हैं कि मालगुजारी की दर करापात की दर दान योग्यता के अनुसार निश्चित नहीं की जाती। यह तो वार्षिक मगान या उपज के अनुसार निश्चित की जाती है और निर्धन तथा धनी के लिए एक ही दर रहती है। मालगुजारी से कृषकों में कर भार की असमानताएँ उत्पन्न होती हैं उनको कृषि आय कर दूर कर देगा। दूसरे, इस कर की अनुपस्थिति में कृषकों और गैर कृषकों के बीच की असमानताएँ भी उत्पन्न रहनी। एक व्यापारी को एक निश्चित आय पर जबकि एक प्रगतिशील दरो में आय कर का भुगतान करना होता है उतनी ही आय वाले भूमि के मालिक को मालगुजारी के रूप में एक बहुत ही हल्का भार सहन करना होगा। परन्तु यह स्थिति न्यायसंगत नहीं है। इसलिए, इस असमानता को दूर करने का एकमात्र माधन कृषि आय कर ही है।



# राज्य सरकारों की आय के स्रोत (क्रमशः)

(उत्पादन-कर तथा  
मदिरा निषेध नीति)

Sources of State Revenues  
(Contd.)

(Provincial Excise and  
Prohibition Policy)

## प्राक्कथन—

राज्य सरकारों को निम्न वस्तुओं पर प्रतिबन्धक उत्पादन कर लगाने का अधिकार प्राप्त है। (१) देशी शराब, (२) ताड़ी जो तारियल, खजूर आदि वृक्षों का रस होता है, (३) चायला या जौ की शराब, (४) देशी पेड़ों की मसीली पत्तियाँ जैसे चमई, भाँग, गाँजा और (५) अफीम। हमारे देश में प्रांतीय उत्पादन करा का इतिहास अनेक प्रयोगों और खोजों से परिपूर्ण है जिसका विस्तृत वृत्तान्त यहाँ पर देना सम्भव नहीं है। सामान्य रूप से सरकार का केवल यही उद्देश्य रहा है कि वह हानिकारक दवाइयों और मदिरा के उपभोग पर प्रतिबन्ध लगाए। अपने उद्देश्य की पूर्ति के लिए विभिन्न सरकारों ने कई प्रकार की योजनाओं को अपनाया जैसे (१) निम्नवर्ण के उद्देश्य में ऐसी वस्तुओं के उत्पादन का केन्द्रीयकरण, (२) लाइसेन्स तथा बिना लाइसेन्स द्वारा ऐसी वस्तुओं की बिक्री पर प्रतिबन्ध लगाना, (३) बिक्री के क्षेत्र को सीमित रखना, (४) बिक्री के घंटा को सीमित रखना, (५) उन दुकानों की मर्यादा को कम करना जहाँ पर ऐसी वस्तुओं की बिक्री होती है और (६) व्यक्तिगत में ऐसी वस्तुओं के उपभोग के प्रति अशुचि उत्पन्न करना।

ब्रिटिश साम्राज्य के आरम्भ होने से पहले यह कर बंगाल में अमीरों द्वारा एकत्रित किया जाता था। परन्तु इस प्रथा को सन् १७६० में समाप्त कर दिया गया। तत्पश्चात् १० वर्षों के लिए शराब बनाने और बेचने के लिए लाइसेन्स प्रणाली की स्थापना हुई और केन्द्रीय शराब बनाने के कारखाने कुछ बड़े-बड़े शहरों में स्थापित किये गए। यद्यपि यह बीच में बन्द कर दिए गए थे परन्तु सन् १८८३ से यह फिर चालू कर दिए गए जो आज तक चल रहे हैं। मद्रास में भी व्यक्तिगत आधार पर आरम्भिक काल में ऐसी प्रणाली स्थापित थी। सन् १८२० में एक एक्ट बनाया गया जिसके अनुसार ताड़ी का उत्पादन एवं बिक्री केवल अधिकृत व्यक्तियों द्वारा ही किया जा सकता था। २० वर्षों के बाद शराब पर उत्पादन कर

प्राप्त करने की आवश्यकता अनुभव हुई और इसलिए नियोजन आयोग ने सन् १९५४ में श्री श्रीमन्तारायण की अध्यक्षता में एक मदिरा निषेध जांच समिति नियुक्त की जिसने अपनी रिपोर्ट सन् १९५६ में दी थी। इसका अध्ययन हम बाद में करेंगे।

इसमें तो कोई सन्देह नहीं कि मदिरा निषेध नीति की इतनी सफलता प्राप्त नहीं हो सकी है जितनी कि आशा की जाती थी। इस नीति से एक ओर तो राज्य सरकारों की आय कम हो गई और दूसरी ओर राज्य सरकारों को मदिरा निषेध कार्यक्रम पूरा करने के लिए खर्चा भी अधिक करना पड़ रहा है। जो नती के आदी हैं उनकी आदत अभी तक कम नहीं हुई। गैर-कानूनी सराब बनाने तथा गीले क्षेत्रों (Wet Areas) में सराब की चोरी करने की बुराइयों में और अधिक वृद्धि हो गई है। जहाँ तक राज्य सरकारों को इस तरह से आय प्राप्त होने का सम्बन्ध है तो यह आय सन् १९५१-५२ और सन् १९५५-५६ के काल में लगभग ४५ करोड़ रुपये के आस-पास हो रही है और सन् १९५६-५७ में २२७६ करोड़ रुपये, सन् १९५७-५८ में ४१७८ करोड़ रुपये हो गई और सन् १९५८-५९ में ४३५६ करोड़ रुपये प्राप्त होने की आशा थी। राज्य सरकारों ने अपनी आय की इस कमी को पूरा करने के लिए बिक्री कर लागू किये हैं। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार द्वारा तम्बाकू, चीनी और कपड़ा पर लगाये गए अतिरिक्त उत्पादन करों से जो आय प्राप्त होगी वह काफी अंश तक इस कमी को पूरा कर देगी, क्योंकि इन करों से प्राप्त आय में निरन्तर वृद्धि होती रहेगी। सन् १९५८-५९ में यह अनुमान था कि इन करों से राज्य सरकारों को ६७४० करोड़ रुपये प्राप्त होंगे जबकि सन् १९५७-५८ में ३७४२ करोड़, सन् १९५५-५६ में १६६० करोड़ और सन् १९५१-५२ में ०७० करोड़ रुपये प्राप्त हुए थे।

**मदिरा निषेध नीति**—मदिरा पीना सामाजिक, धार्मिक नैतिक और आर्थिक—सब दृष्टिकोणों से ही बुरा बताया गया है। कुछ धर्मों में तो इसके उपयोग को पाप बताया गया है और कुछ देशों में यह एक सामाजिक बुराई समझी जाती है। भारत जैसे निर्धन देश में जहाँ व्यक्तियों को पेट भर भोजन प्राप्त नहीं होता मदिरा पीने के विचार का समर्थन कोई भी व्यक्ति नहीं करेगा। लगभग सभी बुद्धिमान व्यक्तियों तथा विचारकों ने इसको बुरा बताया है। प्राचीन समय में एक बार एक राजा ने कहा था कि 'मेरे राज्य में न कोई खोर है न वस्तुओं में मिसावट करने वाला और न शराब पीने वाला।' इस वाक्य से यह स्पष्ट हो जाता है कि प्राचीन समय के राजा मदिरा पीने को कितना बुरा समझते थे और इसलिए यह तो भारत की सभ्यता का प्रमुख लक्षण है। अभाग्यवश प्राचीन परम्परा टूटते-टूटते नहीं लगी और मुगल राजाओं के काल में आनन्दमयी तथा भोगविलासी जीवन व्यतीत करने की जिज्ञासा ने तथा अंग्रेजी शासन काल में विदेशी सभ्यता की छाप लगने में हमारे देश में मदिरा पान करने का मौज बढ़ता गया और आज बढ़ते बढ़ते उसने, अधिकांश व्यक्तियों के लिये एक आदत का सा रूप धारण कर लिया। विदेशों की तो बान डी दूसरी है। वहाँ की जलवायु अपेक्षाकृत ठण्डी है और वहाँ पर मदिरा पान करना

कुछ अना तब आवश्यक भी है। परन्तु हमारे देश में तो यह केवल पाश्चात्य सभ्यता की नकल करने का ही परिणाम है और विदेशिया की ही दम है। भारत जैसे देश के लिये बिलासयुक्त वस्तुओं का उपयोग कदापि भी लाभप्रद नहीं हो सकता।

मदिरा निषेध का शब्दार्थ कानून द्वारा मादन परी व उत्पादन एवं विपणन को रोकना है। परन्तु व्यावहारिक जीवन में सभी प्रकार की नशीली वस्तुओं के विक्रय एवं उत्पादन को रोकने की बात मदिरा निषेध के क्षेत्र में सम्मिलित कर ली जाती है। मदिरा निषेध की नीति पाश्चात्य देशों में भी अपनाई गई है और अब हमारे देश के लिये तो यह एक स्थायी नीति बन गई है। परन्तु व्यक्तियों को इसकी सफलता विशेषकर भारत में बार-बार बहुत सदा है। यहाँ तक कि एक शिक्षित और सभ्य व्यक्ति जो मदिरा नहीं पीता है उसको भी मदिरा निषेध नीति की न्यायशालता तथा इसकी वांछना के बारे में संदेह है। वह इसको एक प्रकार का दबाव समझता है। उसके अनुसार यह कार्य निन्दनीय और असभ्य है क्योंकि उनके विचार में प्रत्येक व्यक्ति का अपने सम्बन्ध में सोचने तथा कार्य करने की पूर्ण स्वतन्त्रता होगी चाहिए। यह तो उसका जन्माधिकार है। एक क्षण के लिये हम इस विचार से सहमत हो सकते हैं परन्तु जरा गम्भीरता में सोचने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि अनुरूप सम्बन्धी कार्य केवल खादशावादी तथा अत्यावहारिक अधिकारों के आधार पर ही नहीं चलते। स्वतन्त्रता को केवल एक अधिकार ही नहीं समझना चाहिए। इसके साथ कुछ कर्तव्यों का भी पालन करना पड़ता है। हमारे में इन एवं का अपने सम्बन्ध में सोचने और कार्य करने का अधिकार तो अवश्य प्राप्त है परन्तु कुछ सीमाओं के अन्दर। हमारे लिये स्वतन्त्रता का अधिकार उसी समय तब सुरक्षित है जब तक हम उसका उपयोग ठीक प्रकार में करते हैं। अर्थात् हम अपनी स्वतन्त्रता को बनाए रखने के लिये समाज या किसी अन्य व्यक्ति का अहित नहीं करते। शराब पीना एक सामाजिक बुराई है और इसमें अनेकों प्रकार के शारीरिक नैतिक और मानसिक दुष्परिणाम उत्पन्न होते हैं। इसलिये मदिरा निषेध को यह समझना कि यह व्यक्तियों की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप है ठीक नहीं है वरन् इसके द्वारा व्यक्ति और उसके परिवार को नष्ट होने से बचाया जाता है। गांधी जी ने एक बार कहा था कि हम शराब का चारा करने के लिये सुविधाएँ नहीं प्रदान करते। मैं शराब पीने को चोरी और कदाचित् बर्षाकर्म (Prostitution) से भी अधिक निन्दनीय समझता हूँ।

भारत में मद्य निषेध नीति प्राथमिक रूप से निषेधों के हित में निर्मित की गई है। हम में से कोई भी यह प्रश्न पूछ सकता है कि निषेध के शराब पीने में क्या बुराई है? आखिरकार उनका जवाब भी मुसीबतों और कठिनाइयों से परिपूर्ण है। हमने उनके शराब पीने से द्वेष नहीं करना चाहिए क्योंकि उनके पास अपने सुख और प्रसन्नतारहित जीवन से वचन के लिए यही तो एक मात्र साधन है। शराबी के दृष्टिकोण से तो यह विचार पूर्णतया सत्य है। परन्तु उसकी पत्नी, बच्चे तथा अन्य निर्भरकर्त्ताओं का क्या होगा? क्या हमारा यह कार्य उचित है कि हम

उसको एक ऐसी आदत डालने में प्रोत्साहन दे जिसके प्रभाव में वह उनके इतना आधीन हो जावे कि वह अपने बच्चों तथा पत्नी को भूल जाए और उनको वीरान कर दे। यदि मद्य निषेध उन हजारों दुखी औरतों तथा निस्सहाय बच्चों को प्रसन्नता प्रदान कर सनता है और निर्धनता को जीवन की अच्छी दशाएँ दे सकता है तो इसके विरुद्ध कुछ भी बहना एक मूर्खता होगी। इनके द्वारा न केवल शराबी को ही शराब का त्याग करना पड़ता है बल्कि उनके परिवार के भरण-पोषण का अधिकार भी सुरक्षित रहता है। अतः राज्य उस स्वतन्त्रता को गोकने में पूर्ण रूप से ठीक है जिसके उपयोग से समाज का अहित हो।

कभी कभी मद्य निषेध के विरुद्ध यह तर्क दिया जाता है कि क्या हम कानून के बल पर व्यक्तियों का नैतिक स्तर ऊँचा करने में सफल हो सकते हैं? हम पूछते हैं कि हम सम्बन्ध में अर्थात् अफीम जैसी नशीली वस्तुओं के सम्बन्ध में अमेरिका तथा यूरोप के अन्य देशों की क्या नीति है? क्या वहाँ पर इन वस्तुओं की बिक्री पर नियंत्रण नहीं है? सभी देशों में ऐसी वस्तुओं का विक्रय एवं उत्पादन कानून द्वारा नियमित किया जाता है परन्तु कहीं भी यह बात सुनने में नहीं आती कि व्यक्ति कानून द्वारा नैतिक नहीं बन सकते। मदिरा भी अब, सभी डाक्टरों और वैज्ञानिकों द्वारा अफीम की भाँति एक निद्राकारक (Narcotic) वस्तु स्वीकार कर ली गई है। इतना भय होता हुआ भी पार्श्वस्थ देशों में शराब पीने को रोकना सम्भव नहीं हो सका है, क्योंकि उन देशों में शराब सामाजिक जीवन का एक मुख्य अंग बन गई है। हमारे देश में जहाँ बहुत थोड़े से व्यक्ति शराब पीते हैं और जहाँ अधिकांश जनमत शराब पीने के विरुद्ध है मदिरा निषेध करना अधिक नरम है।

दृग्ने प्रतिरिक्त शराब या नशीली वस्तुओं के उत्पादन, वितरण तथा उपभोग के विरुद्ध कानून बनाने का अभिप्राय यह नहीं है कि व्यक्तियों का नैतिक स्तर ऊँचा किया जा रहा है। उसका केवल एक ही उद्देश्य होता है कि, जिन लोगों में शराब पीने की आदत उत्पन्न नहीं हो पाई है उनमें शराब पीने की आदत न पड़े। हम लोग अपने वातावरण से ही बनते और बिगड़ते हैं। गुले हुए शराब घर एवं दुकानें उन व्यक्तियों को सुना निमग्नण देती हैं जो शराब के स्वाद तक को नहीं जानते और उनमें धीरे धीरे शराब पीने की आदत उत्पन्न कर देती है। यदि उन दुकानों को कानून की सहायता में बन्द कर दिया जाए तो अनेकों व्यक्तियों को शराब पीने की दुराश्रयों से बचाया जा सकता है। इससे प्रतिरिक्त राज्य पर भी यह दायित्व है कि वह ऐसा वातावरण उत्पन्न करे जिससे उनके नागरिकों का हित अप्रसर हो। अतः राज्य को वातावरण सुधारने में उन हानिकारक बातों का अन्त करना होगा जो व्यक्तियों में ऐसी आदत उत्पन्न करती है जिनके प्रभाव में वह अपने को भूल जाता है। यही मद्य निषेध का उद्देश्य है। मदिरा निषेध शराब की खुली बिक्री का रोक कर शराब पीने की बीमारी को रोकता है। क्योंकि शराब की खुली बिक्री की अवस्था में शराब विज्ञान विज्ञानों द्वारा अधिकाधिक व्यक्तियों को फासने का प्रयत्न करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में सन् १९४४ में ४,५५,६१,

७८८ डालर शराब पीने से सम्बन्धित विज्ञापनों तथा प्रचार पर खर्च हुए थे। इस व्यय में केवल बड़ी विज्ञापन सम्मिलित हैं जो विभिन्न पत्र एवं पत्रिकाओं में दिए गए थे। इसके अतिरिक्त सड़कों तथा बाजारों में जो प्रचार की विभिन्न रीतियाँ प्रयोजित गई थी तथा रेडियो द्वारा प्रचार करने में जो व्यय हुआ या वह इससे भलग था। डा० मार्टिन (Dr R. H. Martin) जिन्होंने कुछ वर्षों पहले अमेरिका में शराब बनाने तथा बेचने वाली फर्मों के विज्ञापन सम्बन्धी खर्चों का वितरित अध्ययन किया था, उनका अनुमान है कि लगभग सम्बन्धी विज्ञापनों पर लगभग १० करोड़ डालर प्रतिवर्ष खर्च होते हैं। व्यापारी वगैरह जो जानाकरी चाहते हैं और वह एक भी डालर उस समय तक खर्च नहीं करना जब तक कि उसको उस डालर के बदले में और बहुत से डालर प्राप्त नहीं हो जाते और यही कारण था कि गांधी जी ने मई १९३१ में यह इन्डिया में लिखा था कि 'यदि मैं सम्पूर्ण भारत के लिए केवल एक घंटे को एकक शासक (Dictator) नियुक्त कर दिया जाऊँ तो पहला काम जो मैं करूँगा वह यह होगा कि सब शराब की दुकानों को बिना किसी समाधान के बन्द कर दूँ।'

कुछ लोगों का विचार है कि हम व्यक्तियों के निजी जीवन के सम्बन्ध में कानून कैसे बना सकते हैं? हमको उनके व्यक्तिगत जीवन में हस्तक्षेप करने का कोई अधिकार नहीं है। वास्तव में किसी भी मनुष्य के जीवन का कोई भी भाग ऐसा नहीं है जो धर्म या निजी कहा जाय। वह अन्य व्यक्तियों से ऐसा बंधा हुआ है कि वह जो कुछ भी करता है उसका प्रभाव दूसरों पर अवश्य पड़ता है। सद्व्यक्तियों की निजी स्वतन्त्रता को समाप्त नहीं करना बल्कि यह उनको उन शराब से बचाता है जो उनको अपना मुलाम बना लेती हैं, जिसके नशे में वह धीरे-धीरे डूब जाते हैं और उन स्वतन्त्रता को जो बैठते हैं जिसके नियम हम इतना उँचा मूल्य भी देने को तैयार रहते हैं। शराब के नशे में कोई भी मनुष्य अपने अंतर्गत रूप में नहीं रहता है। वह जुर्म करता है और अनैतिक बाना में अधिक मरलता से पतन जाता है। शराब के प्रभाव में उसके निष्पक्ष करने की नैतिक शक्ति तथा दूरे भले की पहचान करने की शक्ति का अन्त हो जाता है। वैज्ञानिक का मत है कि यदि शराब को नशा उत्पन्न करने वाली मात्रा में पिया जाये तो इसके प्रभाव में व्यक्तियों की स्फूर्ति समाप्त होती जाती है, और मनुष्य का व्यवहार ऐसा हो जाता है कि किसी भी शिष्ट जाति के व्यक्तियों से उस प्रकार के व्यवहार की आशा नहीं की जा सकती। सड़कों पर दुर्घटनाएँ, लिंग सम्बन्धी अनैतिकता निर्लज्जता, शान्ति भंग करना, सम्पत्ति की लूट करना, परिवार तथा पेशे सम्बन्धी जिम्मेदारी की ओर ध्यान न देना, धन तथा शासक का दुरुपयोग और इसी प्रकार के अन्य जुर्म शराब के नशे में मनुष्य करने को तैयार हो जाता है।

परन्तु कुछ लोग कहते हैं कि प्रचार द्वारा मनुष्य को शराब की बुराईयों से परिचित क्यों न कराया जाये? क्या न मनुष्य में हम शिक्षा द्वारा इतना ज्ञान उत्पन्न कर दें कि वह स्वयं शराब पीने की बुराईयों को समझने लगे? जब हमें

ऐसी अहिंसात्मक विधियाँ उपलब्ध हैं तो मद्य निषेध जैसी हिंसात्मक नीति का समस्या के सुलझाने में क्यों उपयोग किया जाये? क्योंकि यह नीति जितनी समस्याओं का समाधान नहीं करती उससे अधिक समस्याओं को उत्पन्न करती है। ऐसा इस लिये होगा कि जब कानूनन व्यक्तियों को शराब पीने को नहीं मिलेगी तो वे अपनी इच्छा को चोरी से पूरा करेंगे। अपने अपने घरों पर गैर कानूनी शराब बनायेंगे और चोरी से शराब का व्यापार चलायेंगे। यह स्थिति तो और भी खराब है, क्योंकि जब मद्य निषेध में भी व्यक्तियों को शराब पीने को मिल रही है तो इस नीति को कार्यान्वित करने से हुए शराब पीने की तो बन्द कर नहीं पाये उसके प्रतिरिक्त हमने अनेकों बुराइयाँ और उत्पन्न कर दी जैसे गैर कानूनी शराब बनाने का जुर्म, कानून की निन्दा और शराब से जो आय प्राप्त होनी थी उसके स्थान पर इन जुर्मों को रोकने पर व्यय और अधिक करना पड़ेगा। यह तर्क तो वास्तव में बहुत बल पूर्ण है और हमको यह स्वीकार करना ही पड़ेगा कि शराब पीने के विरुद्ध शिक्षात्मक प्रचार निःसंदेह ही आवश्यक है। परन्तु केवल प्रचार में ही काम नहीं चलेगा जैसा कि, अमेरिका के अनुभव से भिन्न होता है। शराब पीना भी एक प्रकार का नशा है और लत है। अन्य नशों या लतों की भाँति शराब भी लत की गौरव्यान नहीं देता। एक मुक्क के लिये तो इसका प्रभाव और भी उलटा हो सकता है और वह शराब केवल इसीलिये पीने लग जाये क्योंकि उसको रोक जा रहा है। कुछ लोग तो शराब केवल इसीलिये पीते हैं कि लोग उन्हें हिम्मत वाला कहें और योद्धा कहें और उनको पुराने विचारों का न समझें। इसलिये शकना प्रचार ही क्रियात्मक सिद्ध नहीं होगा। इसका क्षेत्र अति सीमित है और फिर यह तो केवल शराब पीने के विरुद्ध जनमत उत्पन्न करने में साहायक होता है। परन्तु हमारे देश में तो जनमत पहले से ही शराब पीने के विरुद्ध है और जो कुछ लोग शराब पीते भी हैं तो यह प्रचार की कमी नहीं है, बल्कि उन अवसरों एवं सुविधाओं का कमूर है जो शराब की खुनी बिक्री द्वारा उपलब्ध होती है। इस प्रकार की बिक्री से प्रचार के सारे लाभ समाप्त हो जाते हैं, क्योंकि दोनों एक दूसरे के विरुद्ध हैं। इस प्रकार अनुभव यह बताता है, कि शराब की दुकानों को बन्द कर देना चाहिए। जो लोग इस बात का ताना बते हैं कि मद्य निषेध नीति में भी गैर कानूनी शराब बनती रहती है उन लोगों के लिये केवल इतना ही बताना काफी होगा कि ऐसी नीति तथा ऐसे सुधारों को कार्यान्वित करने में कुछ समय लगता है और जब स्थापित हो जाती है तो प्राप्त नहीं होती। हो सकता है कि चोरी, कत्ल आदि बुराइयों की भाँति यह भी अनन्त समय तक चलता रहे। हाँ इतना अवश्य है, कि मदिरा निषेध नीति से यह बुराई केवल थोड़े से ही व्यक्तियों तक सीमित रहेगी और उसका क्षेत्र सीमित होने के साथ साथ उसका प्रसार भी नहीं होगा।

कुछ लोगों के अनुसार मदिरा पान करने के विरुद्ध प्रत्यक्ष प्रयत्न करने के स्थान पर यदि हम आर्थिक तथा सामाजिक परिस्थितियों को सुधार दें, जिनसे व्यक्तियों में शराब पीने की आदत पड़ती है, तो हमारी समस्या बहुत अश्व तक कम हो जावेगी।

निर्धन व्यक्ति शराब श्रमलिये पीते हैं कि उनका जीवन बड़ा नीरस, परेशानियों और कठिनाइयों से भरा हुआ होता है और वे अपने जीवन को एक भार से समझते हैं और उनसे बचना चाहते हैं। यदि उन्हें अच्छा जीवन स्तर व्यतीत करने का आश्वासन दे दिया जाये, यदि उन्हें आर्थिक अगुरक्षा से मुक्त करा दिया जाये उनकी नीरसता को दूर करने के लिये तथा नाम की शराब को दूर करने लिये मनोरंजन के उचित माधमों की व्यवस्था कर दी जाये उनकी गली और बच्चा के लिये उचित प्रबन्ध कर दिये जाय तो उनका ध्यान शराब की ओर नहीं भी न जायगा। इसी प्रकार एक बेकार मनुष्य भी बेकारी की नीरसता से बचने के लिये शराब पीता है। यदि उस काम दे दिया जाये तो वह अभी भी शराब पीने की न सोचेगा। निम्न श्रमिक अपने अपने घरों को छोड़ कर ग्रामों में ग्रहों को आत हूँ बिना पत्नी व बच्चा व नर तथा नये नये लोगों के साथ छोट छोट तथा गन्दे स्थानों पर रहते हैं। यदि उनको सामाजिक सुविधायें, मिडलर पुस्तकालय वगैरह वृद्ध आदि की सुविधायें प्रदान की जायें तो हमारी समस्या काफी दूर हो जायेगी। इसमें कोई सन्देह नहीं कि केवल आर्थिक व सामाजिक परिस्थितियों को सुधारने से ही काम नहीं चलता। परन्तु यह भी तो सम्भव नहीं है कि केवल महिला विप्रेष नीति ही शराब पीने की आवृत्ति को समाप्त करदे। हमारे देश में जो कुछ सफलता प्राप्त हुई है वह इसी कारण है। जैसे जैसे आर्थिक सामाजिक परिस्थितियों में सुधार होते जायेंगे अभिनीतों में शराब पीने की घातक कम होनी जायेगी।

पश्चात्त्य देशों में अधिकांश जनमन मद्य विप्रेष के पक्ष में नहीं है वरन् सामूहिक शराब पीने के पक्ष में है। उन देशों में शराब सामाजिक जीवन का एक अंग बन चुकी है। शाम को पार्टी, रात का खाना, नाच गाना खेल कूद, सभी बिना शराब के नीरस बन जायेंगे। इसलिये वह यह नहीं चाहते कि शराब बिलकुल बन्द कर दी जाये। वह यह चाहते हैं कि शराब पीने की लत को कम कर दिया जाये। यह हमें की नहीं बरन नयावाजी की युग मानते हैं। वे सामूहिक शराब पीने का नहीं बल्कि अत्यधिक शराब पीने को बुरा मानते हैं। साम्यवाद हमारे देश के सामाजिक जीवन में शराब का इतना महत्त्व नहीं है। हमारे देश में क्या सामूहिक शराब पीना भी बन्द हो जाना चाहिए? इस प्रश्न के उत्तर में हम निम्न बात कह सकते हैं— प्रथम सामूहिक शराब पीने वाला किसी भी प्रकार से शराब के घरे प्रभावों से मुक्त नहीं होता। यह दूसरी बात है कि उसके सम्बन्ध में शराब के बुध्परिणाम एवं शराबी की भाँति दुष्टिगोचर बन ही न हा। डा० नार्मोन्कर (Normonkarr) जो अमेरिका में शराब पीने वालों के अध्ययन की समिति के प्रधानाचार्य थे उनका कहना है कि 'गुप्त इस बात को कहने में कोई भी मकोच नहीं है कि मैंने अपने व्यनमाय सम्बन्धी अनुभव से पता लगाया है कि बहुत अधिक व्यक्तित्व सामूहिक शराब पीने के नाम में निरन्तर शराब पीते रहते पर शराब के जहर के कारण अपने जीवन को समय में पहुँचे ही समाप्त कर लेते हैं उन लोगों की अपेक्षा जो एक बार में बहुत ज्यादा शराब पीते हैं।' अतः सामूहिक शराब पीने की अपेक्षा एक बार बहुत अधिक शराब पीना बुरा नहीं है।

हमारे यह मामूली गराब पीने वाला ही होता है जो समय बीतने के साथ साथ गराब पीने का आदी होता जाता है। यदि गराब पीने की आदत को समाप्त करना है तो मामूली गराब पीने का भी अन्त करना होगा।

कुछ लोग मदिरा निषेध नीति का विरोध इसलिए भी करते हैं, कि जब आजकल सरकार को विकास सम्बन्धी कार्यों के लिये तथा अन्य राष्ट्रीय विधास सेवाओं के लिये इतने धन की आवश्यकता है तो मदिरा निषेध नीति समयानुवृत्त नहीं है। इससे सरकारों को बहुत से धन की हानि होगी। परन्तु प्रश्न यह है कि, क्या मदिरा निषेध से हमारी आय इतनी कम होगई है कि उसकी पूर्ति किसी अन्य स्रोत से नहीं हो सकती और लाखों व्यक्तियों तथा उनके परिवारों का जीवन नष्ट करके इन आय को प्राप्त करना आवश्यक है? इसमें कोई सन्देह नहीं कि हमको पंचवर्षीय योजनाओं को सफल बनाने के लिये एक एक पाई को सुरक्षित रखना पड़ेगा। परन्तु क्या मदिरा निषेध ने जो आय की हानि होगी उसको हम अन्य स्रोतों से भूरा नहीं कर सकते? वास्तव में ऐसा नहीं है। हम आर्थिक उन्नति के नाम में हजारों लाखों व्यक्तियों के नैतिक जीवन की बलि नहीं चढ़ा सकते। हजारों औरतों के सतीत्व को लुप्त नहीं देख सकते और हजारों बच्चा को बिधवा से लिपटा हुआ भूख मरते नहीं देख सकते। यदि ऐसी परिस्थितियाँ को बनाये रख कर अपने देश का आर्थिक उत्थान करना चाहते हैं तो हमारे ऐसे आर्थिक विकास की धिक्कार है। इसके अतिरिक्त राज्य कदापि भी सामाजिक कुरीतियों के व्यापार में साझेदार नहीं बन सकता। यह हमारे देश की सम्मति और परम्परा के विरुद्ध है। जैसा कि गाँधी जी ने कहा था “यह हमारे लिये गर्व की बात नहीं है कि हमारे बच्चों को उस धन में शिक्षा दी जाती है जो इस राशयन (गराब) में प्राप्त होती है।” गोखले तो और भी बृहत् थे। उनका कहना था कि “नमक कर, जिसका कि मैं इतना विरोध करता हूँ तब भी उसका आवश्यकता कर की आय की अपेक्षा अधिक पक्ष लिया जा सकता है क्योंकि आवश्यकता कर में निधनों की सेवा से इतना अधिक धन निकाल लिया जाता है और इस नौद से इतनी अधिक मूमीबने बढ जाती है।

मदिरा निषेध के आर्थिक पहलू पर हम एक और दृष्टि से भी निगाह डाल सकते हैं। अहं ध्यान रहे कि गराब कर का भुगतान करने के लिये प्रत्येक गराब पीने वाले की सरकारों खजाने में एक रुपया देने पर लगभग तीन रुपये की शराब खरीदनी पड़ती है। इसका अन्तिम फल यह हुआ कि गराबी जितना धन राजकीय खजाने में देता है उससे तिगुना खर्च करता है। दूसरे शब्दों में जब करदाता तीन रुपये खर्च करता है मगरार को बेचन एवं ही रुपया प्राप्त होता है और इस प्रकार जितना सरकार को लाभ प्राप्त होता है उससे तिगुनी हानि निरर्थक व्यक्तियों को उठानी पड़ती है। अतः यह कर न्यायमगत नहीं है और कर भार का वितरण भी न्यायपूर्ण नहीं है। श्री पी० के० राव जो मध्य प्रदेश मदिरा निषेध समिति के अध्यक्ष थे उनका कहना है, “आवकारी कर का भार, कदाचित्त सबसे अधिक है, उदाहरणार्थ मध्यप्रदेश में जहाँ लगभग आधी जनसंख्या आवश्यकता कर का भुगतान करती है, सन्



१९५० में एक गैलन शराब का लागत मूल्य २ रुपया था, परन्तु उसका विक्री मूल्य १३ रुपये २ आने से ५२ रुपये ३ आने तक था।" इस प्रकार आवश्यकारी आय अन्यायपूर्ण होती है और ठेकेदारों द्वारा इस आय को एकत्रित करने की विधि तो और भी अधिक खराब है। अतः मदिरा निषेध से सरकार को आय की जितनी हानि होगी उससे अधिक लाभ जनता को प्राप्त होगा। निम्नोद्देश ही जब कि राज्य पहले की अपेक्षा एक रुपया कम स्वर्ण पायेगा व्यक्ति के पास स्वर्ण बरने के लिये ३ रुपये होंगे, और यह सोदा चुरा नहीं है। क्योंकि व्यक्ति इस अधिक कय शक्ति को अन्य वस्तुओं पर खर्च करेगा और अन्त में राज्य की हानि पूरी हो जायगी। इसके अतिरिक्त मदिरा निषेध में बचता में तथा पूँजी निर्माण में भी सहायता मिलेगी। जो अधिकतर व्यक्ति शराब पर खर्च करने में उसमें से बहुत कुछ पैसा अपने भविष्य के लिये बचा कर रखेंगे। इस प्रकार आर्थिक दृष्टिकोण से भी मदिरा निषेध अनुचित नहीं है। जितन प्रकार मदिरा निषेध के तुरन्त बाद ही राज्य सरकारों ने विक्री कर लागू कर के अपनी आय को बहुत कुछ बढ़ा लिया है और मदिरा निषेध से उत्पन्न होने वाली हानि को बहुत कुछ पूरा कर लिया है उन्हीं प्रकार राज्य सरकारें और भी ऐसे करों को लागू कर सकती हैं जिनका भार सभी व्यक्तियों पर समान हो। यह ध्यान रहे कि बहुत से राज्यों में जहाँ मदिरा निषेध की नीति अपनाई गई है आवश्यकारी कर की आम की हानि को अन्य करों से पूरा करने का प्रयत्न किया है। बम्बई राज्य में जबकि सन् १९४६-४७ में सन् १९४१-४२ तक आवश्यकारी कर की आय ९७४ करोड़ रुपये से बढ़ कर ०.६६ करोड़ रुपये रह गई उसी काल में विक्री कर की आय १.१७ करोड़ रुपये से बढ़ कर १३.१ करोड़ रुपये हो गई। इसी काल में जब कि मद्रास में आवश्यकारी कर की आय १६८ करोड़ रुपये से घट कर ०.४१ करोड़ रुपये रह गई तब सामान्य विक्री कर की आय ५.८३ करोड़ रुपये से बढ़ कर १५.५९ करोड़ रुपये हो गई।

मदिरा निषेध के विरुद्ध सभी-कभी यह भी आरोप लगाया जाता है कि यह एक अनाधिक कार्य है क्योंकि इसमें धन की बर्बादी की अपेक्षा और कुछ भी हाथ नहीं लगता और क्योंकि सरकार को अपनी नीति को कार्यमाध्यम बनाने के लिये बहुत अधिक कर्मचारियों को नियुक्त करना पड़ता है। इस प्रकार एक ओर तो आवश्यकारी कर की आम कम होती जाती है और दूसरी ओर मदिरा निषेध पर खर्च बढ़ता जाता है और फिर भी जिन लोगों को शराब पीनी होती है, उन्हें लोगो को, तो, मिल ही जाती है। इन सब तर्कों के विरुद्ध यह कहा जा सकता है कि मदिरा निषेध का उद्देश्य इन लोगों को शराब पीने से रोकना नहीं है जो शराब के प्रादी हो गये हैं। वरन् उन व्यक्तियों को रोकना है जिनमें खुली हुई दुकानें देख कर शराब पीने का लालच उत्पन्न होता है। इस प्रकार कुछ भी व्यय होता है वह बेकार नहीं जाता है। जब हम शत्रु के आक्रमण से बचने में मूल्य की ओर कोई भी ध्यान नहीं देते तो यथा यह आवश्यक नहीं है कि हम हर सम्भव रीति में उस शत्रु से लड़ने के लिये तैयार रहे जो अन्दर ही अन्दर धीरे-धीरे राष्ट्र को खोखला कर रहा है। क्या यह

उचित होगा कि हम इस कार्य के मूल्य की ओर ध्यान दें ? हमको तो इस बुराई से लड़ने के लिये हर त्याग के लिए तैयार रहना चाहिये । गांधी जी ने लिखा था कि "मैं आय की इस हानि को कोई भी महत्त्व नहीं देता ।" जितनी सरकार को हानि नहीं होगी उतना देश को लाभ प्राप्त होगा । हजारों व्यक्तियों को खान के लिये अच्छा भोजन मिलेगा, रहने के लिये अच्छे मकान होंगे, अच्छे कपड़े पहनने को मिलेंगे, शिक्षा प्राप्त हो सकेगी और कार्यक्षमता में वृद्धि होने से राष्ट्रीय आय में वृद्धि हो सकेगी । इसके अतिरिक्त जबकि हमारे देश में लोग भूख मर रहे हैं तो क्या हमारे लिये यह उचित होगा कि हम ताट के चूला के उस रस का जिसमें गुड़ बनाया जा सकता है नशीली शराब बनाने में नष्ट कर दें । अतः मदिरा निषेध में हम केवल उस धन की रक्षा ही नहीं करेंगे जो शराब पर खर्च किया जाता है बल्कि उन हजारों व्यक्तियों को भोजन भी प्रदान करेंगे जिनके मुँह में से केवल शराब बनाने के लिये भोजन निकाल लिया जाता है और फिर हम ज़ुर्मी को भी राखेंगे टूट मकान, भूखे बच्चे और बेकार व्यक्तियों की सख्या में भी वृद्धि नहीं होने देंगे और नये में हम व्यक्तियों की बुद्धि तथा गिनय सेन की शक्ति को बचायेंगे । कितनी नहीं बात कही गई है कि मदिरा निषेध को एक महंगा सौदा बहन का अभिप्राय यह है कि हम धी से भरे हुए ड्राम में एक छेद का बन्द करने के लिये १) रुपया खर्च नहीं करता चाहिये बल्कि धी को गिरते ही रहने देने चाहिये, क्योंकि इतने छोटे छेद को बन्द करने पर एक रुपया खर्च करना बहुत अधिक होगा ।

बहुधा मदिरा निषेध की सफलता में जिन व्यक्तियों का मदह है वह इसकी आलोचना करते हुए कहते हैं कि जब अन्य देशों में मदिरा निषेध नीति सफल नहीं हो पाई तो भारत में क्या सफल होगी ? और वह समुक्त राज्य अमेरिका का उदाहरण देते हैं । आश्चर्य की बात है कि समुक्त राज्य में कोई भी यह विरोध नहीं करता कि मदिरा निषेध नीति वहाँ असफल रही है । अपनी पुस्तक 'Should Prohibition Return' में George B. Cutten ने निम्न तथ्य मदिरा निषेध नीति को पुनः लागू करने के सम्बन्ध में दिये हैं —

"सन् १९२५ में वाणिज्य विभाग के सेक्रेटरी Herbert Hoover ने घोषित किया था कि मदिरा निषेध द्वारा निःसदेह ही उत्पादन क्षति में १०% की वृद्धि हो गई थी ।

'घर बनाने की समस्याओं में समस्या की समस्या पहले की अपेक्षा दुगुनी से अधिक हो गई थी । यह सन् १९२० में ४९ लाख से बढ़कर १९३० में १०३ लाख हो गई ।

"बचत की जमा सन् १९२० में प्रति व्यक्ति १४४ डॉलर से बढ़कर सन् १९२६ में २११ डॉलर हो गई ।

"जीवन बीमा में विनियोगों की प्रति व्यक्ति राशि ३४२ डॉलर से बढ़कर ६६० डॉलर हो गई थी ।

"राष्ट्रीय मदिरा निषेध काल में प्रति व्यक्ति दूध का उपभोग २१२ पौंड

प्रति व्यक्ति की दर में बढ़ गया।

गराब के कारण मृत्यु की दर में १६% की कमी हो गई।

गराब के प्रभाव में होने वाले जुगों की गहिराई कम हो गई। स्त्रियों की पवित्रता को भंग करने की आवश्यकता की भरपाई भी गहरे से घट गई।

यह राष्ट्रीय मदिरा निषेध न चलना की भरपाई में गराब पीने में ७६% की कमी कर दी थी और इस नीति का अन्त हो जाने से गराब पीने में ३००% की बढ़ि हुई है।

इस प्रकार यह नहीं कहा जा सकता कि सयुक्त राज्य में मदिरा निषेध नीति अमल में हुई थी। भारत में बहुत से व्यक्तियों का यह भी मान है कि यद्यपि राष्ट्रीय मदिरा निषेध नीति को सम्पादन कर दिया गया है फिर भी व्यक्तिगत राजस्व का अब भी मदिरा निषेध करने का पूर्ण अधिकार है और कुछ राज्यों में तो आज भी मदिरा निषेध नीति लागू है। घन हम इस मत को स्वीकार नहीं कर सकते कि अमेरिका में मदिरा निषेध अमल में हुआ है। यदि मदिरा निषेध अमल में हो भा गया और यदि यह अविषय में भी अमल में रहे तो इससे यह नहीं समझ लेना चाहिए कि यह नीति भारत में भी अमल में रहेगी क्योंकि (१) हमारा गराब का आधार इतना घनी और सुमनठित नहीं है जितना अमेरिका का (२) हमारे यहां बहुत थोड़े से व्यक्ति ही गराब पीते हैं और यदि गराब पीने पर बड़े निषेध लगा दिया जाय तो यह बराबर विस्तृत सम्पादन हो सकती है और (३) हमारे यहां जनमत गराब पीने के विरुद्ध है। वास्तव में यदि कोई देश समाज में पूना है वहां मदिरा निषेध नीति सफल हो सकती है तो वह भारत ही है और यदि हम सफलता प्राप्त हो जायगी तो हम मानने जायेंगे कि सम्भवतः उस पक्ष का प्रदर्शन कर सकने जिसके नियम यह अनन्त समय में गराब के अन्त में लड़ने का प्रयत्न कर रही है।

**भारत और मदिरा निषेध नीति**—हमने पिछले पन्ना में उन सारी प्रापतियों का पूरा करने का प्रयत्न किया है जो मदिरा निषेध नीति के विरुद्ध लगाई जाती हैं और यहाँ भी सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि मदिरा निषेध मानव जाति के लिए एक सर्वोत्तम नीति है। जब हम स्वतंत्रता भी नहीं हुआ था उस समय में ही भारत की राष्ट्रीय कांग्रेस की दृढ़ सामाज्य नीति का मदिरा निषेध नीति एक मर्यादा बना रहा है। सन् १९२१ में कांग्रेस ने एक प्रस्ताव में यह घोषित किया था कि 'उत्तरी और मध्य आ कोई भी सविधान बनाया जाय उसमें स्वतंत्रता सरकार को यह सामर्थ्य प्रदान की जाना चाहिए कि मादक पेय तथा अन्य वस्तुओं का दवाइया के अतिरिक्त अन्य प्रकार का उपयोग पूर्णतया बन्द हो जायगा। कांग्रेस ने अपने आंदोलन में मदिरा पान का भी विरोध निरन्तर जारी रखा। परिणामस्वरूप बहुत से व्यक्तियों ने गराब पीना छोड़ दी और सरकार की बाय बहुत कम हो गई। सन् १९३७ में बहुत से प्रांतों में जब कांग्रेस ने प्रशासन की बागडोर सम्भाली तो मद्रास प्रान्त में १०० पी० बिहार मध्य प्रांत और उत्तरी पश्चिमी सीमा प्रांत में मदिरा निषेध की नीति लागू की। साथ ही मदिरा पान के विरुद्ध प्रचार भी प्रारम्भ

किया और गाने, ड्रामे इत्यादि के लिये मनोरंजन केन्द्र स्थापित किये। औद्योगिक क्षेत्रों में सोडे के पानी और दूध की दुकानें खोली और इन वस्तुओं को लागत मूल्य पर विक्रयाया। द्वितीय महायुद्ध में कांग्रेस सरकार ने स्तीफा दे दिया और मदिरा निषेध कार्यक्रम का अन्त ही हो गया। स्वतन्त्रता प्राप्ति के साथ ही कांग्रेस ने फिर राज्य सम्माला और मदिरा निषेध का कार्यक्रम पुन आरम्भ किया। हमारे संविधान के धारा न० ४७ के अनुसार सरकारों नीति के निर्देशक सिद्धान्तों में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि सरकार भारत में मदिरा निषेध को सफल बनाने के लिये प्रयत्न करेगी।

**वर्तमान स्थिति**—यम्बई, मद्रास, आंध्र प्रदेश में पूर्ण मदिरा निषेध की नीति अपनाई गई है और उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, पंजाब, आसाम, उड़ीसा आदि राज्यों में पूर्ण मदिरा निषेध करने का लक्ष्य है। परन्तु अभी इन राज्यों में आंशिक रूप से ही मदिरा निषेध किया गया है। उत्तर प्रदेश में ११ जिले तथा ३ तीर्थ स्थानों पर पूर्ण रूप से मदिरा का अय विषय बन्द कर दिया गया है। उन क्षेत्रों में भी जहाँ पूर्ण मदिरा निषेध नहीं है वहाँ भी शराब के अय विक्रय पर कुछ नियन्त्रण लगा दिये गये हैं, जैसे बिक्री के दिन तथा घण्टों में कमी करना, आम स्थानों पर शराब का न पिया जाना इत्यादि। इसी प्रकार उड़ीसा और देहली में भी आंशिक मदिरा निषेध लागू कर दिया गया है। बंगाल और बिहार में केवल मादक पदार्थों के उपयोगों को नियमित करने की नीति अपनाई गई है अर्थात् शराब पीने पर कोई रुकावट नहीं है परन्तु शराब की दुकानों को सप्ताह कम कर दी गई है। शराब बिकाने के दिन और घण्टे भी कम कर दिए गए हैं। राजस्थान में भी मदिरा निषेध नीति के सम्बन्ध में कानूनी प्रयत्न किए जा रहे हैं। जम्मू और कश्मीर राज्य में इस प्रकार का कोई भी प्रयत्न नहीं किया गया है और न किये जाने की आशा ही है, क्योंकि वहाँ पर मदिरा निषेध से विदेशी यात्रियों के आवागमन पर बुरा प्रभाव पड़ेगा। सन् १९५४ की मदिरा निषेध जाँच समिति के अनुसार कुल देश का २८ प्रतिशत भाग और ३६ प्रतिशत जनसंख्या सम्पूर्ण मदिरा निषेध के आधीन थी। सन् १९५७ के आरम्भ में देश का ३२ प्रतिशत भाग और लगभग ४० प्रतिशत जनसंख्या पूर्ण मदिरा निषेध से प्रभावित हो चुकी थी। परन्तु यह स्थिति प्रशंसनीय नहीं है। भारत जैसे विशाल देश के लिये मदिरा पान का निषेध करने के लिये बहुत ही प्रभावशाली प्रयत्नों की आवश्यकता है यद्यपि कुछ लोग ऐसे हैं जो मादक वस्तुओं के उपभोग को कोई विशेष समस्या नहीं मानते।<sup>12</sup> किन्तु जैसा कि मदिरा निषेध जाँच समिति ने अपनी रिपोर्ट में लिखा है कि “एक स्वस्थ और चरित्रवान जनता कल्याणकारी राज्य के लिये एक निश्चित आधार है,” इसलिए समिति ने बड़े ही जोरदार शब्दों में इस बात के महत्त्व को स्पष्ट करने का प्रयास किया है।

मदिरा निषेध जाँच समिति की नियुक्ति श्री श्रीमन्नारायण की अध्यक्षता में

नियोजन आयोग ने दिसम्बर सन् १९५४ में भी जिसने कार्य निम्नान्वित थे —

(१) राज्य सरकारों के उन प्रयत्नों के अनुभवों की जाँच पड़ताल करना जो उन्होंने मदिरा निषेध नीति को सफल बनाने के लिये किये थे और उनकी सफलताओं और व्यावहारिक कठिनाइयों का ज्ञान प्राप्त करना ।

(२) राष्ट्रीय स्तर पर मदिरा निषेध के कार्यक्रम के हेतु शुभाव प्रस्तुत करना ।

(३) उन विधियों तथा संगठन को बताना जिनके द्वारा इस कार्यक्रमों को पूरा किया जाये ।

(४) ग्रन्थ विषयों पर सिफारिशें देना, जिन पर शुभाव देना समिति आवश्यक समझे ।

समिति का शुभाव था कि देश भर में १ अप्रैल सन् १९५८ तक सम्पूर्ण मदिरा निषेध हो जाना चाहिए और इस बात में सरकार को यह सब विधि नैवार कर लेनी चाहिये जिससे कि मदिरा निषेध को वास्तविक बनाया जा सके । राज्य सरकारों को भी इस सम्बन्ध में पूरी तैयारी कर लेनी चाहिये और केन्द्रीय सरकार एक ऐसी समिति नियुक्त करे जो राज्या द्वारा की गई तैयारियों की जाँच पड़ताल करे । समिति के अनुसार यह प्रयत्न निम्न प्रकार थे —

प्रत्यक्ष मदिरा पान का पूर्ण निषेध अर्थात् होटल, चाय घरों, क्लब घरों, पार्टिस और उत्सव समारोह पर मदिरा पान पर नियन्त्रण लगा देना चाहिये । बिबेसिया के लिये एक समय बमरे में शराब पीने का प्रबन्ध कर दिया जाये । मदिरा सम्बन्धी भारे वित्तपन समाप्त कर दिया जाये । एक नियम बना दिया जाय कि सरकारी कर्मचारी शराब न पिये, सड़री तथा ग्रामीण क्षेत्रों में शराब की दुकानें, शराब बिकने के दिनों, हुजाना पर शराब की पूति शराब की लेनी आदि को बन्द कर दिया जाय और जो दुकानें औद्योगिक क्षेत्रों या मुख्य रहने के स्थाव्यों के निकट हैं उनको वहाँ से हटा कर दूरी पर स्थापित कर दिया जाय । सैन्य (Defence Services) सेवाओं के लिये कोई विशेष रियामत की आवश्यकता नहीं है, क्योंकि उन्होंने पहले ही मदिरा निषेध नीति को स्वीकार कर लिया है । जहाँ तक पिछड़े हुए क्षेत्रों का सम्बन्ध है समिति का शुभाव था कि भवोपुर, नियुडा और नंका को छोड़कर शेष सभी स्थानों पर मदिरा निषेध लागू कर दिया जाय । समिति का शुभाव था कि १ अप्रैल सन् १९५८ के बाद स्वास्थ्य रक्षा के बढ़ाने भी शराब पीने के लिये परमिट न दिये जायें । समिति ने मदिरा निषेध नीति को लागू करने की विधि पर बहुत जोर दिया है और उनका शुभाव है कि यह नीति दो घोर से चालू की जाये— प्रथम शिस्तमय और प्रविषयक और दूसरे वैधानिक तथा प्रशासन सम्बन्धी । इन दोनों ही क्षेत्रों में उचित समय स्थापित रहना चाहिये । प्रत्येक राज्य में मदिरा निषेध का एक प्रकथक नियुक्त किया जाये और मदिरा निषेध बोर्ड नियुक्त किया जाये । इस बोर्ड में मदिरा निषेध संगठन तथा जनता, दोनों ही के प्रतिनिधि होने चाहिये । ग्रामों और मुहल्लों में मदिरा निषेध नीति समितियाँ भी स्थापित की जायें ।

शिक्षात्मक कार्यक्रम के लिये समिति का मुझव था कि नशीली चीन्नों के उपयोग के विरुद्ध एक सुसंगठित शिक्षात्मक आन्दोलन चालू किया जाय जिसके लिये स्कूलों समाचार-पत्रों और अन्य सामाजिक मस्थाओं की सहायता प्राप्त की जाय। इस प्रकार के प्रयत्न से नकली शराब बनाना काफी बन्द हो जायगा। कठे प्रवन्ध तथा व्यवस्था के लिये समिति का मुझव था कि मदिरा निषेध नीति को लागू करने वाले सम्पूर्ण सगठन को कड़ा किया जाय और शिक्षा प्राप्त व्यक्तियों द्वारा शक्तिशाली बनाया जाय। इसके अनतिरिक्त मदिरा निषेध सम्बन्धी सभी जुर्मों में सजायों स्वीकार न की जाय और कानून का कड़ा पालन किया जाय।

मदिरा निषेध नीति के आर्थिक पहलू पर अपना मत प्रकट करते हुए समिति ने कहा कि पतमान आबकारी कर प्रतिगाभी और गैर सामाजिक है और इसलिए हमारी कर प्रणाली के इस घट्टे का तुरन्त ही दूर होना चाहिये। समिति ने इस बात का स्वीकार किया कि कुछ राज्य विशेष रूप से आबकारी कर की आय पर निर्भर थे और इसलिए वे तुरन्त ही मदिरा निषेध न कर सके। समिति को आशा थी कि सरकार इन राज्यों की आर्थिक स्थिति की ओर पूरा ध्यान देगी।

विभिन्न राज्यों में मदिरा निषेध नीति में जो सफलताएँ तथा अनुभव प्राप्त हुए वे उनकी ओर भी समिति ने ध्यान दिया और गहन अध्ययन के पश्चात् समिति को पूर्ण विश्वास था कि भारत में मदिरा निषेध कार्यक्रम को सफल देखा की भाँति कठिनाइयाँ अनभव नहीं होंगी, क्योंकि यहाँ पर मदिरा पान की समस्या का रूप कोई भयकर नहीं है। यहाँ के नागरिक नियमों का पालन करना जानते हैं। इस नीति के प्रति स्त्री जाति की पूर्ण सहानुभूति है और मदिरा हमारे सामाजिक तथा आर्थिक जीवन में अभी तक कोई भी स्थान प्राप्त नहीं कर पाई है। इसीलिए यह आवश्यक था कि द्वितीय पंचवर्षीय योजना में मदिरा निषेध को एक मुख्य स्थान प्रदान दिया जाय।

मदिरा निषेध कार्यक्रम के सम्बन्ध में समिति की सिफारिशें निम्न प्रकार की —

(१) विशापो की आदि को बन्द कर दिया जाय (२) सुते हुए जल स्थानों पर मदिरा विक्रय एवं पीने पर नियन्त्रण लगा दिये जायें। (३) कुछ विशेष समितियाँ नियुक्त कर दी जायें जो ऐसा पायनम निश्चिन करें जिनके द्वारा (अ) शहरों तथा ग्रामीण क्षेत्रों में गणव की दुकानों की तीव्र गति से कम किया जा सके। (ब) शराब की दुकानों को सप्ताह में अधिक दिन बन्द रखा जा सके। (स) दुकानों पर जो शराब विक्रय उसकी तेजी को कम किया जा सके (द) दुकानों को होने वाली पूर्ति को कम किया जा सके (य) औद्योगिक तथा विकास क्षेत्रों के निकट जो दुकानें स्थापित हैं उनको बन्द किया जा सके और (२) शहरों तथा ग्रामों में मुख्य बाजारों तथा घने बसे हुए मुहल्लों तथा स्थानों पर से दुकानें हटाई जा सकें। (४) ऐसे प्रयत्न अपनायें जिससे सस्ते तथा स्वस्थ पेया की उत्पत्ति को बढ़ावा मिल सके। (५) निजी मस्थाओं को मनोरंजन केन्द्रों की स्थापना में सहायता प्रदान करना और

(६) राष्ट्रीय विस्तार तथा सामुदायिक विचार कार्यक्रम वाले क्षेत्रों तथा सामाजिक कल्याण वाले क्षेत्रों में रचनात्मक (Constructive) कार्यक्रम में मदिरा निषेध को शामिल करना ।

इन सुझावों के अतिरिक्त समिति ने और भी सुझाव दिए थे, परन्तु नियोजन आयोग ने, राज्यों तथा केन्द्रीय मन्त्रालयों से विचार विमर्श करके ये वाद राष्ट्रीय विकास परिषद की अनुमति से राज्य सरकारों को एक प्रारम्भिक प्रयत्न के रूप में उपर्युक्त सुझावों को पार्याप्त करन की ही सिफारिश की है । राज्य सरकारों से यह प्रार्थना की गई है कि वह इन सुझावों के आधार पर मदिरा निषेध के लिए अपना कार्यक्रम बनाये ताकि मदिरा निषेध कार्य को उचित अवधि के अन्दर पूरा किया जा सके । अधिकतर राज्य सरकारों ने अपना मत प्रकट करते हुए कहा है कि उनके लिए यह सम्भव न हो सकेगा कि वह मदिरा निषेध जाब मांति द्वारा निर्धारित तिथि तक मदिरा निषेध के कार्य को पूरा कर सके । कुछ राज्य सरकारों जैसे मैसूर, राजस्थान इत्यादि ने केन्द्रीय सरकार में इन सम्बन्ध में वित्तीय महाम्यता के लिए भी प्रार्थना की है । बिहार, पश्चिमी बंगाल तथा जम्मू और काश्मीर के अतिरिक्त सभी राज्यों ने औसिक मदिरा निषेध की धार प्रयत्न जग्न प्रारम्भ कर दिए हैं । हाल ही में भारत सरकार ने अपना निर्णय घोषित किया है कि वह देश में मदिरा निषेध की प्रगति की जाँच करने के लिए एक संसदीय समिति (Parliamentary Committee) नियुक्त करेगी ।

ऐसी अवश्य होती है जिनके लाभों को प्रत्यक्ष रूप से नापा जा सकता है और उसी के अनुसार व्यक्तियों ने उनका मूल्य भी लिया जाता है, जैसे कहीं-कहीं पर पानी की पूर्ति करन का मूल्य नगरपालिकाएँ मीटर लगाकर उपयोग की गई पानी की मात्रा के अनुसार व्यक्तियों से वसूल करती हैं। यदि पानी के लिये शुल्क की दर का निर्धारण भी सम्पत्ति के मूल्यानुसार हो तो यह शुल्क प्रगतिशील हो जायेगा, क्योंकि छोटी सम्पत्ति वालों को भुगतान कम करना होगा, जब कि वह पानी का उपभोग अधिक मात्रा में करेंगे।

माधारणतया इन दोनों सिद्धान्तों को एक साथ एक ही कर के सम्बन्ध में लागू करना सम्भव नहीं है क्योंकि दोनों सिद्धान्त एक दूसरे के विपरीत हैं। इसलिये हम अपने पिछले निष्कर्ष पर ही टिकते हैं, जो हमने इस अध्याय के आरम्भ में निकाला था। परन्तु यहाँ एक और बात की ओर ध्यान देना आवश्यक है। स्थानीय अधिकारियों को जनोपयोगी सेवाओं की दर वित्त निद्धान्त के आधार पर निर्धारित करनी चाहिये? ऐसी सेवाओं की लागतें दो प्रकार की होती हैं— सीमान्त लागतें और स्थायी लागतें। सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से तो प्रत्येक व्यक्ति की सेवा का मूल्य सेवा की सीमान्त लागत के अनुसार देना चाहिये, क्योंकि स्थायी लागत को निश्चित करना सरल नहीं होता। इस कठिनाई से बचन के लिये बहुधा यह कहा गया है कि स्थायी लागतों को सामान्य आय में से पूरा किया जाये। किन्तु ऐसा करना पूर्णतया अनुपयुक्त होगा, क्योंकि सामान्य आय में न स्थायी लागतों को पूरा करने का अभिप्राय यह होगा कि उत्तक भार प्रत्येक व्यक्ति पर पड़ेगा और अप्रत्यक्ष रूप से उन व्यक्तियों को भी सेवा का मूल्य देना पड़ेगा जो उस सेवा का उपयोग नहीं कर रहे हैं। इसलिये प्रो० मिश्रा<sup>7</sup> का प्रस्ताव है कि सेवाओं का उपयोग करने वालों को इन स्थायी लागतों का भुगतान सेवा के उपयोग के अनुपात में करना चाहिये, अर्थात् प्रत्येक उपभोक्ता को सीमान्त लागत का भुगतान करना चाहिये और जो सेवा की अधिक मात्रा का उपभोग करे उनको स्थायी लागत का अधिक भाग देना चाहिये अपेक्षाकृत उन व्यक्तियों के जो कम मात्रा का उपभोग करें।

वर्णकारक सेवाएँ केवल स्थान विशेष को ही नहीं बरन् पूरे देश को ही लाभ पहुँचाती हैं यद्यपि उनका लाभ उन व्यक्तियों को पहुँचता है जो उनका मूल्य कुछ भी नहीं देते, जैसे निर्धन व्यक्तियों के बच्चों को निःशुल्क शिक्षा, और इसका व्यय उन व्यक्तियों को पूरा करना होता है जो धनी होते हैं या जिनकी सम्पत्ति होती है, जिनको कोई भी प्रत्यक्ष लाभ नहीं होता। स्पष्टतया यह न्यायोचित नहीं है। स्थानीय करारोपण को न्यायमय बनाने के लिए ऐसी सेवाओं का व्यय राज्य सरकारों तथा स्थानीय अधिकारियों को मिल कर पूरा करना चाहिये। हमका एक अच्छा परिणाम यह होगा कि स्थानीय भारों को राज्य कोषों द्वारा पूरा करके व्यक्तियों तथा विभिन्न स्थानों में उचित रूप से बाँटा जा सकता है।<sup>8</sup>

7. Ibid, Page 21.

8. Ibid, Page 22.



विकास को राज्यों की नीति का एक निर्देशक सिद्धान्त (Directive Principle) बनाया गया है और आज ग्राम पंचायतें भारतीय शासन व्यवस्था की प्रमुख इकाइया हैं।

हमारे देश में दो प्रकार की स्थानीय सस्थाएँ हैं—शहरी तथा ग्रामीण। शहरी में काउंसिल, नगरपालिकाएँ, नगर क्षेत्र समितियाँ, तथा अनुसूचित क्षेत्र समितियाँ (Town Area Committees and Notified Area Committees) हैं और ग्रामीण क्षेत्रों में जिलाबोर्ड, स्थानीय बोर्ड और पंचायतें हैं।

**स्थानीय सस्थाओं के कार्य—**स्थानीय सस्थाओं के कार्य भिन्न भिन्न देशों में भिन्न भिन्न प्रकार से निर्धारित किये गये हैं। यद्यपि इनके कार्यों की प्रकृति सभी देशों में एक जैसी है किन्तु इनको निर्धारित करने के लिये अलग २ देशों में अलग २ सैद्धान्तिक आधार स्वीकार किये गये हैं। जर्मनी में इनके कार्यों को नियमानुसार निर्धारित नहीं किया जाता बल्कि यह सस्थाएँ उन सभी कार्यों को कर सकती हैं, जो कानून द्वारा किसी अन्य सरकार को नहीं दिये गये हैं। अर्थात् यह उन कार्यों को नहीं कर सकती जो किसी अन्य सरकार जैसे संघ सरकार, राज्य सरकार या अन्य स्थानीय सरकार द्वारा किये जाते हैं। इंग्लैंड में यह सरपाएँ केवल उन्हीं कार्यों को कर सकती हैं जो इन्हें कानून द्वारा सौंप दिये हैं और इन कार्यों के अनिश्चित यह दूसरे कार्य नहीं कर सकती। इस में स्थानीय सरकारों के कार्यों को न तो कानून द्वारा निश्चित किया जाता है और न उनके कार्य क्षेत्र पर साधारणतया कोई प्रतिबन्ध ही होता है अर्थात् यह सस्थाएँ सभी प्रकार के कार्य कर सकती हैं। हाँ इतना अवश्य है कि यदि ऊपर के अधिकारी इनके कार्यों को ठीक नहीं समझते तो उनको उस कार्य के करने से रोक सकते हैं। हमारे देश में स्थानीय सस्थाएँ इंग्लैंड के नमूने पर ही स्थापित की गई हैं और इसलिये इन सस्थाओं के कार्य कानून द्वारा स्पष्ट कर दिये गये हैं। हम स्थानीय सस्थाओं में नगरपालिकाओं, नगर काउंसिल, (Municipal corporation), जिला बोर्डों तथा ग्राम पंचायतों के कार्यों का संक्षेप में वर्णन करेंगे।

**नगर पालिकाएँ—**नगरपालिकाएँ नगरों की व्यवस्था करती हैं और इनके कार्य प्रत्येक स्थान पर लगभग एक से ही हैं। इनके कार्यों को दो भागों में विभाजित किया जाता है—अनिवार्य तथा ऐच्छिक, परन्तु यह वर्गीकरण न तो लोकप्रिय ही है और न सर्व व्यापी ही है, केवल अध्ययन की सुगमता के लिए यह वर्गीकरण कर दिया गया है। अनिवार्य कार्य वे हैं जिनको कानूनन नगरपालिकाओं को करना ही पड़ता है और जहाँ तक ऐच्छिक कार्यों का सम्बन्ध है वे उनकी स्वेच्छा पर निर्भर करते हैं। यह सस्थाएँ साधारणतया ऐसे कार्य करती हैं जिनसे नागरिकों का जीवन उच्चतम बनता है, उनकी कार्य क्षमता में वृद्धि होती है और नागरिकों को नगर सम्बन्धी आधुनिक सेवाएँ प्राप्त होती हैं, जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, सफाई तथा सार्वजनिक कार्य इत्यादि। यह समितियाँ नागरिकों के लिए प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था अनिवार्य रूप से करती हैं और कहीं कहीं पर माध्यमिक शिक्षा का भी

प्रबन्ध करती है और स्कूलों तथा कालिजों को स्थापित करती है। कहीं कहीं पर तो यह राज्य सरकारों की ओर से निःशुल्क तथा अनिवार्य प्रारम्भिक शिक्षा का भी प्रबन्ध करती है। इसके अतिरिक्त यह नागरिकों के स्वास्थ्य की भी देखभाल करती है। नगर में गन्दे पानी की नालियों को बनवाने और उनकी सफाई करवाने, नागरिकों के लिए स्वच्छ पानी की व्यवस्था करने, सड़कों को सफाई, बीमारियों की रोक धाम के लिये गन्दे स्थानों को साफ करवाने तथा टीबे आदि की व्यवस्था करने, गन्दी वस्तुओं के विक्रय को रोकने, नागरिकों की चिकित्सा के लिए दवाखानों को स्थापित करने और उनका चालू रखने तथा नागरिकों को छूत की बीमारियों से बचाने आदि का प्रबन्ध करती है। सार्वजनिक कार्यों में—सड़कों, पुल बाजार, नगर सुधार योजनाओं में नगर में रोसनी करने, उनको साफ रखने तथा पानी छिड़कना, बागों तथा पार्कों को बनवाने, पशु-बध घरों को बनवाने, पुस्तकालयों, थियेटरों तथा अजयबखशों को स्थापित करने, सड़कों के किनारे पेड़ लगाने आदि की व्यवस्था करती है। इसके अतिरिक्त यह अग्रिय व्यवसायों, खेलों, तमाशों, नुमायशों आदि को नियन्त्रित करती है, पशु-चिकित्सा और भाग बुझाने आदि का प्रबन्ध करती है।

**नगर कॉर्पोरेशन**—नगरपालिकाओं की भांति नगर कॉर्पोरेशन भी रागभग ऐमे ही कार्य करते हैं, अन्तर केवल इतना है कि यह अधिक शक्तिशाली होते हैं और इनका कार्य क्षेत्र अधिक विस्तृत होता है। इन पर राज्य सरकार का खतना नियन्त्रण नहीं होता जितना नगरपालिकाओं का होता है। इनको कर लगाने तथा खर्च करने के अधिकार समितियों की अपेक्षा अधिक प्राप्त होते हैं। भारत में प्राजबल १२ नगर कॉर्पोरेशन स्थापित हैं।

**जिला बोर्ड**—जिला बोर्डों को भी नगरपालिकाओं की भांति बहुत से कार्य करने होते हैं जिनकी प्रकृति लगभग वैसे ही होती है जैसी नगरपालिकाओं के कार्यों की होती है। अन्तर केवल इतना होता है कि यह अपने कार्य शायीन क्षेत्रों में करते हैं। अतः यह नस्पाएँ शायीन क्षेत्रों में रहने वाले व्यक्तियों की सुरक्षा, स्वास्थ्य, सुविधा तथा उन्नति के लिए व्यवस्था करती है। यह नई नई सड़कों को बनवाने, पुरानी सड़कों की मरम्मत तथा देखभाल करने, सड़क के किनारे पेड़ लगवाने तथा उनकी देखभाल करने, व्यक्तियों के लिए पानी का प्रबन्ध करने तथा उसकी सुरक्षित रखने, सिंचाई के लिए नहरों, तालाबों और कुएँ आदि का प्रबन्ध करने, कृषि के लिए पानी का प्रबन्ध करना, अस्पतालों, चिकित्सालयों, पशु-चिकित्सालयों, बाजार, पार्क, प्रारम्भिक शिक्षा सम्बन्धी स्कूलों और पुस्तकालयों, सड़कों की सफाई तथा बीमारियों की रोक-धाम करने, मालाखा, घाटा की व्यवस्था करना, अकाल तथा बाढ़ के समय में निवारण कार्यों की व्यवस्था करना और कृषि की उन्नति तथा विकास के लिये कृषि-नुमायशों तथा आदर्श फार्मों की व्यवस्था करती है। विगत वर्षों में राज्य सरकारों के सामाजिक न्याय तथा विकास कार्यों में वृद्धि होने से तथा ग्राम पंचायतों के विकास से इन संस्थाओं का महत्त्व बहुत कम हो गया है और

कही कहीं पर तो इनको बिल्कुल बेकार समझा जाने लगा है। उत्तर-प्रदेश में तो इनको पूर्णतया समाप्त कर दिया गया है। बंगाल और आसाम राज्यों में चिकित्सा और स्वास्थ्य सम्बन्धी सेवाएँ और मद्रास में सड़कों के निर्माण का कार्य राज्य सरकारों ने अपने हाथ में ले लिया है। इसी प्रकार अन्य राज्यों में भी जो कार्य जिला बोर्डों द्वारा किये जाते थे वे अब या तो राज्य सरकारों द्वारा या ग्राम पंचायतों द्वारा या विशेष संस्थाओं द्वारा किए जाने लगे हैं।

**ग्राम पंचायत**—साधारणतया एक गांव में एक पंचायत स्थापित होती है, यद्यपि कभी-कभी एक ही पंचायत कई ग्रामों की भी देखभाल कर सकती है। ग्राम पंचायतों की स्थापना भारत में लगभग सभी राज्यों में हो गई है। प्रथम पञ्चवर्षीय योजना काल में इनकी संख्या ८३०८७ में बढ़ कर ११७५६३ हो गई थी और प्राप्ता की जाती है कि इनकी संख्या दूसरी योजना काल में २४४५६१ हो जायेगी। ग्राम पंचायतों को अनेकों कार्य सौंपे जाते हैं और यह प्राप्ता की जाती है कि वे न्याय, पुलिस, नागरिकता सम्बन्धी और आर्थिक सामाजिक सभी कार्य कर सकती हैं। कर जाँच आयोग के विचारानुसार ग्राम पंचायतें छोटे-छोटे भूखंडों को तै कर सकती हैं। सड़का, स्कूलों तथा ग्रामीण चिकित्सालयों का प्रबंध कर सकती हैं, पीने तथा सिंचाई के लिए पानी की पूर्ति की व्यवस्था कर सकती हैं और यहाँ तक कि खेतों, फसल की विज्ञा आदि जैसी उत्पादक और आर्थिक श्रियायें भी सम्पन्न कर सकती हैं। परन्तु व्यवहारिक जीवन में पंचायतें साधारणतया यह सारे काम नहीं करती। वे केवल पंचायत घरों तथा फिर कुओं को बनाने और उनकी देखभाल करने, गाँव की कुछ सड़कें तथा नालियों का प्रबंध करने, गाँव में रोशनी करने तथा ऐच्छिक मजदूरों का संगठन करना, कभी-कभी स्कूलों तथा चिकित्सालयों की इमारतों को बनवाना और जन्म-मरण सम्बन्धी आँकड़ों को एकत्रित करने के कार्य करती हैं, परन्तु सभी स्थानों पर ग्राम पंचायतें यह सारे काम नहीं करती। अधिकतर वे इनमें से दो या तीन कार्य ही करती हैं। इसलिए आयोग का विचार था कि उनके लिए इतने अधिक कार्य सौंपने के स्थान पर केवल कुछ महत्वपूर्ण कार्य ही दिये जायें और उनके कार्य क्षेत्र में से वे कार्य निवाल दिए जायें जो सहकारी समितियों द्वारा किए जा सकते हैं।

नियोगन आयोग के अनुसार ग्राम पंचायतों को निम्न कार्य करने चाहियें। ये कार्य द्वितीय पञ्चवर्षीय योजना के अनुसार हैं और इनका सम्बन्ध देश के आर्थिक विकास में है—

ग्रामों में उत्पत्ति कार्यक्रमों को निर्मित करना, इन कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने के लिए सहकारी समितियों के सहयोग से वित्त तथा अन्य आवश्यकताओं की सूची तैयार करना, एक ऐसे माध्यम का कार्य करना जिससे कि अधिक से अधिक मात्रा में सरकारी सहायता ग्रामों को प्राप्त हो सके, सामान्य भूमियों जैसे जंगल, सालाव, बिना खेती की भूमि आदि को उन्नत करना तथा जमीन के कटाव को रोचना, सामान्य ग्राम इमारतों, कुओं, तालाबों, सड़कों इत्यादि को बनवाना,

मरम्मत करवाना और सुरक्षित रखना इन सभी विषयाओं के लिये परस्पर सहायता और सम्मिलित प्रयत्नों का संगठन करना, सहकारी समितियों को प्रोत्साहन देना, सामुदायिक कार्यों के लिए ऐच्छिक धन का संगठन करना, अल्प वचनों को बढ़ावा देना और पशु धन को सुधारना। इन कार्यों के प्रतिरिक्त पचासवें कुछ भूमि सुधार तथा भूमि व्यवस्था सम्बन्धी कार्य भी सम्पन्न करेगी जैसे सामान्य भूमियों के उपयोग को नियमित करना, ग्राम समुदाय के लाभ के लिए जो भूमि अलग रखा दी गई हैं उन पर खेती करना, अपने क्षेत्र में कृषि तथा व्यवस्था के उच्च स्तरों को अपनाना, उस भूमि को निर्धारित करना जिसका वितरण व्यक्तिगत तत्वी करने के अधिकारों के प्राप्ति के बाद भूमि के मालिकों तथा काश्तकारों के बीच होगा, कृषि भूमियों की अधिकतम सीमा के निर्धारित होने के बाद जो अधिक भूमि बचेगी उसको निर्धारित करना और उस भूमि का पुनर्वितरण करना। इनके प्रतिरिक्त ग्राम-पञ्चायतों को कुछ न्याय सम्बन्धी कार्य भी करने होंगे जैसे कृषिक मजदूरों के लिए न्यूनतम मजदूरी को लागू करवाना, भूमि सम्बन्धी साधारण झगड़ों को तै करना तथा अन्य माल तथा कौजदारी के मुकदमा का तै करना।

स्थानीय सस्थाओं की आय के स्रोत—स्थानीय सस्थाओं की आय के मुख्य स्रोत निम्न प्रकार हैं—

(१) कर जिसमें अन्तर्गत उन कर का भाग भी सम्मिलित है जो राज्य सरकारों द्वारा लगाए जाते हैं और वसूल भी किए जाते हैं।

(२) कर के प्रतिरिक्त अन्य स्रोत।

(३) राज्य सरकारों से प्राप्त अनुदान।

(१) प्रत्येक राज्य में स्थानीय सस्थाओं के लिए कुछ विशेष करों को छोड़ दिया जाता है। यह कर निम्न प्रकार होते हैं—

सम्पत्ति पर कर जैसे मकानों और भूमि पर कर तथा भूमि के हस्तान्तरण पर कर कृषि भूमि उप कर, बिना नमाई हुई बूढ़ि पर और पूँजी के हस्तान्तरण पर लगे हुए कर का अति शोधन (Surcharge) सम्मिलित है। इसके प्रतिरिक्त कुछ व्यवसायिक कर जैसे चुगी चाटो तथा नाव-पुलों की आय व्यक्ति पर आदि भी लगाए जाते हैं। स्थानीय सस्थाओं एक तीसरी प्रकार का कर भी लगाती है जो व्यक्तिगत कर कहलाते हैं जिनमें व्यवसायों व्यापारों आदि पर कर, प्रतिष्ठितियों और सम्पत्तियों पर कर, यानियों पर कर, कम्पनियों पर कर, मोटर यात्रियों पर कर, आदि सम्मिलित हैं। ये सस्थाएँ कुछ विशेष सेवाओं का शुल्क भी प्राप्त करती हैं जैसे व्यक्तिगत घरों में मेहनत का काम, मोटर तथा गाड़ियों, गाने, बैलों वृत्तों आदि की लाईसेंस शुल्क तथा प्रयाणक व्यवसायों को नियन्त्रित करने का लाईसेंस शुल्क।

(२) इनके प्रतिरिक्त स्थानीय सस्थाओं को कर के प्रतिरिक्त कुछ अन्य स्रोतों से भी आय प्राप्त होती है जैसे—

भूमि तथा भूमि की उपज की आय, भूमि का लगान तथा मकानों, बिथाम

अहो तथा डाक बगलो आदि वा बिराया, शिक्षा से आय, चिकित्सालयों से प्राप्त आय, बाजारों कसाईघरों आदि की आय, विनियोगों से आय इत्यादि।

(३) स्थानीय सस्थाओं की आय का अन्तिम स्रोत राज्य सरकारों द्वारा विय गये अनुदान है। अब हम भिन्न-भिन्न स्थानीय सस्थाओं के व्यक्तिगत आय के स्रोतों की विवेचना करेंगे —

नगरपालिकाएँ सम्पत्ति कर, वस्तु कर, व्यक्तिगत कर, तथा गाड़ियों, जानवरों, थ्येटर और जुमायश आदि पर कर लगा कर आय प्राप्त करती हैं। बम्बई मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश में चुंगी तथा सीमा करो का, नगरपालिकाओं की आय के स्रोतों में एक प्रमुख स्थान है। पश्चिमी बंगाल, बिहार, केरल, मद्रास तथा आसाम में सम्पत्ति करो का विशेष महत्त्व है। नगरपालिकाओं की वित्तीय व्यवस्था का अध्ययन करने से ज्ञात होता है कि इनकी आय के स्रोतों में सामान्य रूप से प्रत्यक्ष करो को बहुत कम महत्त्व प्रदान किया गया है और ऐसा प्रतीत होता है कि यह प्रत्यक्ष कर लगाने की ओर से पूर्णतया उदासीन है।

नगर कॉरपोरेशनों द्वारा जो कर लगाये जाते हैं वे लगभग वही हैं जो नगरपालिकाओं द्वारा लगाये जाते हैं। हम पहले भी कह चुके हैं कि कॉरपोरेशन अपने कार्यक्षेत्र में पूर्णतया स्वतन्त्र होते हैं और इसलिये वे बिना राज्य सरकारों की आज्ञा के अपनी इच्छानुसार कर लगा सकते हैं। केवल इनकी अधिकतम और न्यूनतम सीमाएँ विभिन्न कॉरपोरेशन कानूनों में निर्धारित कर दी जाती हैं फिर भी कॉरपोरेशन के करा की सूची में सम्पत्ति करो का प्रमुख स्थान है।

जिला बोर्डों के कर लगाने की शक्ति अपेक्षाकृत सीमित रहती है। इनका सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण कर भूमि कर होता है जो मालगुजारी के अनुसार निर्धारित किया जाता है। इसके अनतिरिक्त व्यवसाय कर, सम्पत्ति तथा परिस्थितिओं पर कर, और सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर भी कर लगाये जाते हैं। परन्तु ये कर भिन्न-भिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न हैं। ग्राम पंचायतों के विकास के कारण इन सस्थाओं के कर लगाने का अधिकार तथा क्षेत्र बहुत अल्प तक सीमित होवे जा रहे हैं।

लगभग प्रत्येक राज्य में ही ग्राम पंचायतें स्थापित हो चुकी हैं। इनके कर लगाने का अधिकार भिन्न भिन्न प्रान्तों में भिन्न भिन्न है। यह सभी राज्यों में सम्पत्ति कर लगाती हैं, अधिकतर राज्यों में व्यवसाय कर, भूमि कर, गाड़ियों तथा पशुओं पर कर इत्यादि लगाती हैं और केवल कुछ ही राज्यों में चुंगी, यात्री कर, वस्तुओं की विक्री पर कर मेल, ल्यूहार, श्रावियों इत्यादि पर कर लगाती हैं। इन करो के लगाने तथा बन्द करने या दरों को निर्धारित तथा यशोचित करने के लिये राज्य सरकारों से आज्ञा प्राप्त करनी होती है। राज्य सरकारों ने वही वही पर उन नियमों की रचना भी कर दी है जिनके अनुसार यह कर लगाये जाते हैं। क्योंकि पंचायतों का विकास अभी हाल ही में हुआ है इसलिये उन्होंने अपने कर लगाने के अधिकारों का प्रयोग अधिक नहीं किया है। कदाचित् उन्हें व्यक्तियों के विरोध का भी डर है। कर जाँच आयोग के अनुसार तो पंचायतों को उस समय तक कर लगाने

ही नहीं चाहिये जब तक कि वह पूरा रूप से स्थापित न हो जायें। उस समय तक वे अपना कार्य राज्य सरकारों से प्राप्त अनुदानों से चलायें और तत्पश्चात् यह ऐसे कर लगायें जिनका भार सभी व्यक्तियों पर पड़े। ग्राम पंचायतों ने अभी तक भूमि कर, व्यवसाय कर सम्पत्ति कर तथा जानवरों और यात्रियों पर कर ही अधिकतर लगाये हैं।

स्थानीय वित्त जाच समिति (सन् १९११) की सिफारिशों के अनुसार स्थानीय मस्थानों के लिए कुछ आय के स्रोत तो पूर्व निश्चित होने ही चाहिये जैसे रेल, समुद्र तथा हवा के यात्रियों तथा वस्तुओं पर सीमा कर और भूमि तथा इमारतों, मान उद्योग सम्बन्धी अधिकारों पर कर एक विशेष स्थानीय क्षेत्र में उपभोग के लिए ग्रामेवासी वस्तुओं पर कर उनकी बिक्री पर कर, बिजली की बिंदी पर कर, सम्साधारण पशु के अतिरिक्त अन्य प्रकार के विज्ञापनों पर कर उन गाइडों पर कर जो मशीन द्वारा तैयार किये जाते हैं। जानवरों, ताबों, व्यवसायों तथा व्यापारों, नौकरियों मनोरंजन आदि पर कर।

कर जाच आयोग का भी यही विचार था और उनकी सिफारिशों से कि जो कर राज्य सरकारों द्वारा इस समय लगाये जा रहे हैं उन पर से ये अपना अधिकार धीरे धीरे हटाल और स्थानीय मस्थानों को सौंप दें। आयोग का विचार था कि स्थानीय वित्त जाच समिति द्वारा सिफारिश किये गए सभी कर स्थानीय मस्थानों के लिए उपयुक्त नहीं होंगे। इनके अनुसार सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर कर तो स्थानीय सरथाय ही लगाएँ परन्तु राज्य सरकार उनको स्थानीय मस्थानों को और तो एकजिन कर। इसी प्रकार रेल समुद्र तथा हवाई यात्रियों तथा वस्तुओं पर जो सीमा कर लगाय जायें उनकी मध्य सरकार स्थानीय मस्थानों को और से लगाय सीमा कर वापस करे जाफ़ी उगे वो स्थानीय मस्थान ही लाभ करें। आयोग का प्रस्ताव था कि स्थानीय मस्थानों को कर व्यवस्था को श्रेष्ठपूर्ण बनाने के लिए यह आवश्यक है कि राज्य सरकारें करों की अधिकतम तथा न्यूनतम दरें निर्धारित कर दें। ऐसा करने से इनकी जैसी प्रथा प्रचलित है हर कर लगाने से पहले राज्य सरकार की आज्ञा नहीं लेनी होगी।

अहाँ तक उस आय का सम्बन्ध है जो स्थानीय मस्थानों को उन कुछ करों के हिस्से के रूप में प्राप्त होती है जो राज्य सरकारों द्वारा लगाए तथा श्रुत किये जाते हैं, उसकी राशि बहुत ही कम होती है। स्थानीय मस्थानों को मादर-गाटी कर के बदले में कुछ मुआवजा प्राप्त होता है। कुछ राज्यों में अभी हाल ही में मातगुजारी में से भी इन मस्थानों को हिस्सा देना आरम्भ कर दिया गया है और कुछ राज्यों में मनोरंजन कर से से भी कुछ भाग दिया जाता है। कर जाच आयोग इस प्रकार के बटवारे के अधिक पक्ष में नहीं था। उनका प्रस्ताव था कि मातगुजारी में से कम से कम १५% भाग ग्राम पंचायतों को दे दिया जायें।

स्थानीय मस्थानों को कर के अतिरिक्त अन्य स्रोतों से भी अधिक आय प्राप्त नहीं होती है कुछ नगरपालिकाएँ तथा कारपोरेशन पानी तथा बिजली की पूर्ति

और सड़क यातायात की व्यवस्था कर रही है। परन्तु इनकी सख्या बहुत ही कम है। कुछ राज्यों में तो राज्य सरकारों ने स्वयं ही इन सेवाओं को प्रदान करना आरम्भ कर दिया है। कर जाँच आयोग का प्रस्ताव था कि नगरपालिकाओं को विशेष रूप से कॉरपोरेशन को अधिक से अधिक सख्या में इन सेवाओं को अपने हाथ में लेना चाहिए।

यद्यपि राज्य सरकारें स्थानीय सस्थाओं को अनुदानों द्वारा सहायता प्रदान करती हैं परन्तु यह आय का एक बड़ा स्रोत नहीं है। यह सहायता मुख्य रूप से विभिन्न योजनाओं की पूंजीगत लागतों के कुछ भाग को पूरा करने के निम्न दो जाती है, जैसे वाटर वर्क्स, नालियों सम्बन्धी योजना, प्रारम्भिक स्कुलों की स्थापना तथा प्रबन्ध, अस्पतालों शिशु कल्याण केन्द्रों जन स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यक्रमों इत्यादि। यह अनुदान अधिकतर कुछ विशेष खर्चों के लिये निश्चित अनुपात में दिये जाते हैं और इसलिये इनका किसी सन्ध्या विशेष की आवश्यकताओं से कोई विधाप सम्बन्ध नहीं होता। स्थानीय वित्त में इन अनुदानों का कितना महत्त्व है, इसका उल्लेख हम स्थानीय सस्थाओं की समस्याओं का अध्ययन करने समय करेंगे। नगरपालिकाओं तथा कॉरपोरेशन को कुछ बड़ी बड़ी योजनाओं के लिये ऋण तथा आर्थिक सहायता भी प्राप्त करनी पड़ती है। परन्तु वे अधिकतर अपने प्रयास में सफल नहीं होते। कर जाँच आयोग का सुझाव था कि राज्य सरकारें इन सस्थाओं को ऋण दें और आर्थिक सहायता प्रदान करें।

**स्थानीय सस्थाओं की आय के मुख्य स्रोतों की विवेचना—**नगरपालिकाओं की कुल आय का लगभग ६० भाग या ६०% करो से प्राप्त होता है। जिला बोर्डों को लगभग ३० भाग या ३०% करो से प्राप्त होता है। हम ऊपर कह चुके हैं कि स्थानीय सस्थाओं की आय के स्रोतों में सम्पत्ति करों का बहुत ही महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसलिये हम सबसे पहले सम्पत्ति कर का ही उल्लेख करेंगे —

**सम्पत्ति कर—**सम्पत्ति कर अधिकतर वे कर होते हैं जो अचल सम्पत्ति के क्रय, विक्रय, मुधार आदि पर लगाय जाते हैं। यह कर चार प्रकार के हो सकते हैं, भूमि तथा इमारतों पर कर, बिना कमाई हुई वृद्धि पर कर, सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर कर और भूमि तथा कृषि भूमि की उपज पर कर। कर जाँच आयोग ने अनुमान लगाया था कि सन् १९५२-५३ में नगरपालिकाओं को इस कर से ५२३ करोड़ रूपयों की आय प्राप्त हुई थी। सम्पत्ति कर, जो भूमि तथा इमारतों पर लगाय जाते हैं, दो प्रकार के हो सकते हैं अर्थात् सामान्य सम्पत्ति कर तथा सेवा कर। प्रथम प्रकार के कर सम्पत्ति के वार्षिक मूल्य पर लगाये जाते हैं। परन्तु सम्पत्ति का मूल्य निर्धारित करना सरल नहीं होता इसलिये स्थानीय वित्त जांच समिति का विचार था कि लगान को ही कर का आधार बनाए रखना चाहिए। हमारे देश में सम्पत्ति कर की दर प्रत्येक भूमि के लिये समान होती है, परन्तु स्थानीय वित्त समिति का प्रस्ताव था कि इस कर को प्रगतिशील बनाया जाये और किसी प्रकार की भी छूट न दी जाये। कर जाँच आयोग इन छूटों के पक्ष में था, क्योंकि उसने अनुसार न्याय की

दृष्टि से निर्धन व्यक्तियों को भूमि पर कोई कर नहीं लगना चाहिये। सेवा करो के अन्तर्गत पानी की पूर्ति, नालियाँ, गलियाँ तथा सबकी की सफाई, शिक्षा, रोशनी आदि का प्रबन्ध करने के लिये जो सम्पत्ति कर लगाए जाते हैं वे इसके अन्तर्गत आते हैं। इनका निर्धारण भी सम्पत्ति के लगाने के अनुसार होता है। सम्पत्ति करो में सबसे बड़ी बटिनाई दरो के निर्धारित करने के सम्बन्ध में होती है। आयोग के अनुसार अधिकतर नगरपालिकाओं के कर निर्धारित करने के आधार दोषपूर्ण हैं। इसके अतिरिक्त सम्पत्ति पर कई और से कर लगाया जाता है। अर्थात् राज्य सरकारें भी कर लगाती हैं और स्थानीय स्तरों भी, जिससे कर दाताओं पर कर का भार बहुत अधिक हो जाता है और दोनों में समन्वय भी स्थापित नहीं होता है। इसलिये कर जाँच आयोग का मुद्दाव था कि राज्य सरकारों को सम्पत्ति पर कर नहीं लगाना चाहिये। कभी २ नगर विकास या नगर सुधार योजनाओं के कार्यान्वित होने से नगर में स्थित भूमि या इमारतों के मूल्य बढ़ जाते हैं। जिन नगरों में नगर-सुधार ट्रस्ट होते हैं वहाँ पर यह ट्रस्ट सम्पत्ति की इस प्रकार मूल्य वृद्धि पर उपकार कर (Betterment Tax) लगाने हैं और अन्य स्थानों पर नगरपालिकाएँ और नगर काउंसिलों को यह कर लगाने का अधिकार प्राप्त होता है। परन्तु इस कर को लगाने में अनेकों प्रकार की बटिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं जैसे विभिन्न इमारतों तथा सम्पत्तियों में यह निर्णय करना कठिन हो जाता है कि किसकी कितना लाभ हुआ है और किसके मूल्य में कितनी वृद्धि हुई है। इसमें सूक्ष्मदर्शी भी नाकी होती है। कर जाँच आयोग का मुद्दाव है कि अधिकतर इसी तरह को लगाया जाए और इनकी दर सम्पत्ति की मूल्य वृद्धि की कम से कम आधी होनी चाहिये। कुछ राज्यों में सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर भी कर लगाया जाता है। इस कर की दर पूर्व निर्दिष्ट होगी है और राज्य सरकारें इसे एकत्रित करती हैं। कर जाँच आयोग के अनुसार यह बहुत ही उपयुक्त कर है और उनकी सिफारिश है कि इनका प्रयोग अन्य राज्यों में भी किया जाय। जिला बोर्डों की आय मुख्य रूप से भूमि उपकारों (Land Cesses) से प्राप्त होती है। कुछ राज्यों में यह भी व्यवस्था की गई है, कि इनकी आय का कुछ भाग पंचायतों को भी दिया जाय और कुछ राज्यों में पंचायतें स्वयं इस कर को लगाती हैं। यह कर मालगुजारी पर अतिरिक्त कर के रूप में लगाया जाता है और स्थानीय सरकारों की ओर से राज्य सरकारें इस कर को मालगुजारी के साथ-साथ वसूल करती हैं। उत्तर प्रदेश में जमींदारी उन्मूलन से इस कर को मालगुजारी में ही मिला दिया गया था और राज्य सरकारें जिला बोर्डों को केवल मुआवजा अनुदान देती थी।

**चुंगी तथा सीमा कर**—भारत में बहुत से राज्यों में नगरपालिकाओं की आय का यह मुख्य स्रोत है। यह इतना लाभप्रद है कि आम पंचायतों ने भी इनको लगाना आरम्भ कर दिया है। किसी विशेष क्षेत्र में वस्तुओं या वाहनों के आने तथा जाने पर सीमा कर लगाया जाता है और चुंगी उन वस्तुओं पर लगाई जाती है जो किसी क्षेत्र में बिची या उपभोग के लिए आती है या उस क्षेत्र से बाहर जाती



हैं। सीमा कर प्रत्येक परिस्थिति में वस्तुओं के किसी विशेष क्षेत्र में से जाने तथा आने पर लगाया जाता है चाहे उस क्षेत्र में वह वस्तु बिके या न बिके। दूसरी ओर चुंगी केवल वस्तुओं के आने पर लगाई जाती है और यदि वे ही वस्तुएँ दुबारा उग क्षेत्र से बाहर भेजी जायें तो चुंगी से वसूल की गई राशि को लौटाना पड़ेगा। जिन वस्तुओं या व्यक्तियों का हस्तान्तरण रेलों, समुद्री या हवाई यातायात द्वारा होता है उन पर सघ सरकार सीमा कर लगाती है और उनसे प्राप्त हुई राशि को राज्य सरकारों में बांट देती है। जिन वस्तुओं या यात्रियों का हस्तान्तरण सड़कों या नदियों द्वारा होता है उन पर सीमा कर राज्य सरकारों द्वारा लगाया जाता है और उपभोग या बिक्री के स्थानीय क्षेत्रों में आने वाली या बाहर जाने वाली वस्तुओं पर भी राज्य सरकारें ही कर लगाती हैं। दोनों ही कर अपने-अपने स्थान पर अच्छे हैं। सीमा करों में वस्तुओं के क्षेत्र से बाहर जाते समय कर की राशि को वापिस करने का भगवा नहीं होता है जैसा कि चुंगी में है। वापिसी से वस्तुओं के आने जाने में केवल देर ही नहीं होती बल्कि अप्टाचार को भी प्रोत्साहन मिलता है। इन्हीं कारणों से चुंगी वस्तुओं के स्वतन्त्र प्रवाह में रुकावटें उत्पन्न होती हैं। चुंगी की अपेक्षा सीमा कर में एक गूण यह भी है कि रेलों से आने जाने वाली वस्तुओं पर रेलों के भाड़ों के साथ-साथ ही सीमा कर भी वसूल किया जा सकता है और इस प्रकार एकत्रित की गई राशि को नगरपालिकाओं को दिया जा सकता है। नगरपालिकाओं को यह आय बिना किसी खर्च के ही प्राप्त हो सकती है। ऐसा होने से न तो व्यापारियों को ही परेशानी होती है और न कर की चोरी ही होती है। इसके अतिरिक्त एक लाभ यह भी है कि सीमा कर लगाने के लिए वस्तुओं का वर्गीकरण मनमाने ढंग से करने की आवश्यकता नहीं होती है। वस्तुओं का वही वर्गीकरण अपनाया जा सकता है जो रेलों द्वारा किया जाता है। यह ध्यान रहे कि सड़कों द्वारा वस्तुओं के स्थानान्तरण पर सीमा कर वसूल करने के लिए बिल्कुल ही अलग व्यवस्था करनी होती है। साथ ही यह भी कठिनाई होती है कि यदि स्थानीय सरकारें वस्तुओं पर बहुत ऊँचा सीमा कर लगा देंगी तो व्यक्ति रेलों से अपनी वस्तुओं को भेजना बन्द कर देंगे और इस प्रकार रेलों की आय भी कम हो जायगी। यही कारण था कि सीमा करों को मघ सरकार के करों की सूचि में सम्मिलित किया गया है। सीमा करों में एक कठिनाई यह भी है कि सड़क द्वारा दूर स्थानों पर वस्तुओं के जाने में एक ही वस्तुओं पर कई बार कर लग जाता है। इसके अतिरिक्त इन दोनों ही करों में कर वसूल करने में बहुत अधिक खर्चा होता है तथा व्यापारियों को बहुत सी अमुविधायें होती हैं और अप्टाचार भी बढ़ता है। कर जाँच आयोग का विचार था कि चुंगी कर की व्यवस्था को अधिक सरल बनाया जाय तथा नगरपालिकाओं के लाभ के लिए जहाँ पर उचित हो सघ सरकार और भी कर लागू करे। आयोग ने चुंगी कर व्यवस्था में निम्न दिशाओं में सुधार करने की सिफारिश की है—

देरी तथा अमुविधायों को रोकने के लिये वस्तुओं पर मूल्यानुसार कर न लगाया जाय बल्कि वजनानुसार लगाया जायें। चुंगी की आदर्श दरें राज्य सरकारों

द्वारा निर्धारित कर दी जाये और उन वस्तुओं पर कर न लगाया जाय जिनमें अत्यविधा होने की सम्भावना होती है। छोटे कर्मचारियों पर कंठे चफसरो द्वारा कड़ा नियन्त्रण रखा जाय ताकि अशुद्धाचारन बढे, साथ पदार्थों पर नुंगी की वर्तमान दर में वृद्धि के लिए साधारणतया राज्य सरकार की भ्रष्टा नहीं देनी चाहिये। इसमें कोई संदेह नहीं कि ये दोनों कर बहुत उत्पादक हैं किन्तु यह भी सच है कि इनसे आन्तरिक व्यापार को हानि होती है और यह प्रतिगामी होत है। नुंगी कर के बारे में स्टाम्प का कहना था कि 'इसमें लगभग प्रत्येक बुराई' है।<sup>10</sup> कुछ स्थानों पर यानी कर भी लगाया जाता है। यह यात्रियों पर सीमा कर होता है। यह भी रैला द्वारा लगाया जाता है और रेल के किराया में ही सम्मिलित कर दिया जाता है। इस कर के माफ़ करन का मुख्य कारण यह है कि लोगों का विचार है कि यदाकि स्थानीय मन्दाय बाहर में आन पान यात्रियों को अनेकों सुविधाय प्रदान करने में बहुत वर्षा करती है इसलिए इस वर्ष में कुछ हाथ यात्रियों को भी बढ़ाना चाहिये। कर जाच प्रयोग का विचार था कि सम्ब सफर वास यात्रिया पर भी सीमा कर बहुत मोची दरों में लगाया जाय।

**व्यवसाय तथा पेशों पर कर**—शामान की छोड़कर अन्य राज्या में यह कर स्थानीय मन्दायों द्वारा लगाया जाता है। भारत में इस कर को राज्य सरकार लगाती है। मद्रास प्रांश और पश्चिमी बंगाल के प्रतिनिधन मन्दाय राज्या में इस कर का कोई विशेष महत्त्व नहीं है। विभिन्न विभिन्न व्यवसायों तथा व्यापारों के लिए कर की दरें भिन्न भिन्न होती हैं। परन्तु कुछ राज्यों में लगभग समान दर रखी जाती हैं।

**गाड़ियों तथा नावों और यन्त्रों पर कर**—यह कर शामान तथा शहरो में भी स्थानीय सरकारों द्वारा लगाय जाते हैं। बम्बई को छोड़कर अन्य राज्यों में मोटरो पर कर राज्य सरकार द्वारा लगाया जाता है परन्तु बम्बई में यह स्थानीय सरकार लगाती है। जिन राज्या में यह कर राज्य सरकार लगाती है वहां पर वे स्थानीय सरकारों को कुछ सुझावजा देती हैं क्योंकि मोटर कर की प्रायः दिन प्रतिदिन बढती ही जा रही है इसलिए कर जाच प्रयोग का सुझाव था कि समावज की एक निश्चित राशि के स्थान पर स्थानीय सरकारों को कर की प्राय का एक निश्चित भाग मिलना चाहिये।

**मार्ग शुल्क (Toll Tax)**—मार्ग शुल्क भी व्यवसायिक कर परिवार का एक सदस्य है और यह किसी विशेष क्षेत्र या निम्न स्थान में आने वाले या वहीं से गुजरने वाले व्यक्तियों गाड़ियों तथा जानवरों पर लगाया जाता है। यह कर प्रतिगामी होते हैं क्योंकि इनकी दर गरीबों तथा श्रमियों के लिए एक सी ही रहती है। उन्नतिशील देशों में इस कर को समाप्त कर दिया गया है परन्तु भारत में इस का प्रयोग लगभग सभी स्थानीय सरकार कर रही हैं। कर जाच प्रयोग का सुझाव था कि इस कर को एक दम बन्द कर दिया जाय और केवल ५ लाख रुपये में अधिक लाभ के पुत्रों पर यह कर लगाया जाय और पुनः पुनः की जायता निम्न आने

पर इस कर को बन्द कर दिया जाये। स्थानीय सरकारों की आय में जो कमी हो उसको पूरा करने के लिये राज्य सरकारें मोटर कर में से एक भाग स्थानीय सरकारों को दे दे।

**स्थानीय संस्थाओं का व्यय**—सन् १९४६-४७ के आँकड़ों के आधार पर यह निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि नगरपालिकाओं की अपेक्षा जिला बोर्ड अधिक जनसंख्या की सेवा करते हैं। उस वर्ष नगर क्षेत्रों में कुल जनसंख्या २ करोड़ १६ लाख थी जबकि जिला बोर्डों के क्षेत्र में कुल जनसंख्या २० करोड़ ४५ लाख के लगभग थी। इसीलिये दोनों संस्थाओं के व्यय में १= और १ का अनुपात था। स्थानीय सरकारों के व्यय की मही को तीन बड़े-बड़े भागों में विभाजित किया जा सकता है अर्थात् शिक्षा, चिकित्सा तथा स्वास्थ्य और सवादावाहन। इनमें से प्रत्येक का वर्णन हम निम्न पृष्ठों में करेंगे—

**शिक्षा**—हमारे विधान के अनुसार राज्य सरकारों को सविधान लागू होने से १० वर्षों के अन्दर ही १४ वर्ष से कम आयु वाले बच्चों के लिये निशुल्क तथा अनिवार्य शिक्षा प्रदान करना है। इस उद्देश्य की ओर अग्रसर होने में स्थानीय सरकारों के व्यय में वृद्धि हुई है। उत्तर-प्रदेश में सन् १९१९ में प्रारम्भिक शिक्षा एकट पास हुआ था जिसके अनुसार केवल शहरी क्षेत्रों में अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था की गई थी। सन् १९२६ में जिला बोर्ड प्रारम्भिक शिक्षा एकट बन जाने के बाद ग्रामीण क्षेत्रों में भी अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था प्रारम्भ हो गई। इस समय उत्तर प्रदेश के ३६ नगरों में लड़कों के लिये अनिवार्य शिक्षा चालू कर दी गई है और २६ जिला बोर्डों के चुने हुए क्षेत्रों में भी अनिवार्य शिक्षा प्रदान की जा रही है। लड़कियों के लिये अनिवार्य शिक्षा लखनऊ और इटावा के जिला बोर्डों के कुछ चुने हुए क्षेत्रों में तथा मिर्जापुर और मथुरा की नगरपालिकाओं में की गई है। इटावा के जिला बोर्डों की शिक्षा का पूरा व्यय राज्य सरकार देती है जबकि अन्य क्षेत्रों में खर्च का दो तिहाई भाग राज्य सरकार देती है। पिछले १० वर्षों में कुल व्यय में लगभग ११% की वृद्धि केवल शिक्षा के कारण ही हुई है। परन्तु खेद की बात यह है कि ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों में अनेकों स्थान देखने में ऐसे आते हैं जहाँ पर छोटे-छोटे लड़कों और लड़कियों के लिये शिक्षा का कोई प्रबन्ध नहीं है। छोटे छोटे बच्चों की शिक्षा प्राप्त करने के लिये मीलों दूर जाना पड़ता है और फिर भी न तो स्कूलों में उचित शिक्षा ही प्रदान की जाती है और न बच्चों के परिवार की ही और कोई ध्यान दिया जाता है। बात यह है कि इन स्कूलों में शिक्षा भी उचित व्यवस्था नहीं है, इनके पास पर्याप्त सामान भी नहीं है और अध्यापकों को इतना कम वेतन दिया जाता है कि उनको अपनी जीविका कमाने के लिये अन्य स्रोतों को खोजना पड़ता है। इसलिये वे बच्चों को पढ़ाने की ओर उचित ध्यान नहीं देते और रुचि भी नहीं दिखाते। यदि देश में अच्छे नागरिकों को जन्म देना है तो यह आवश्यक है कि शिक्षा का उचित प्रबन्ध किया जाय और ऐसे अध्यापकों को रखे जायें जो उचित शिक्षा प्रदान कर सकें और इन अध्यापकों के वेतन का भी उचित प्रबन्ध होना चाहिये।

**चिकित्सा तथा स्वास्थ्य**—यह स्थानीय सरकार का दूसरा महत्वपूर्ण काम है। इस काम में कई कार्य सम्मिलित हैं जैसे चिकित्सा के लिए अस्पतालों, दवाइयाँ, डाक्टरों आदि का प्रवचन करना और रोग निवारण के लिए अन्य उपाय करने, गन्दे पानी की निकासी के लिए नालियों का उचित प्रवर्णन करना कूड़े के ढेरों को साफ कराना, सड़कों तथा मडियाँ और मैलों के स्थान की मफाई, खाने पीने की वस्तुओं की बिक्री का उचित प्रवर्णन, शहरी तथा गाँव में पानी की व्यवस्था इत्यादि। इस मह पर नगरपालिकाओं का कुल व्यय लगभग ५ करोड़ रुपया था। जिला बोर्डों का व्यय बहुत कम था क्योंकि उन्हें गन्दे पानी की निकासी तथा कूड़े की मफाई, सड़कों की सफाई और पानी की व्यवस्था नहीं करनी होती है। इसलिए इनका कुल व्यय १ करोड़ ७७ लाख रुपये से कुछ ही अधिक था। जन साधारण के स्वास्थ्य की जिम्मेदारी भी इन्हीं संस्थाओं पर होती है। यह बीमारियाँ तथा महामारियाँ को फैलने से रोकने का काम करती हैं और इस सम्बन्ध में इनको बहुत स काम करने होते हैं जैसे अपने अपने क्षेत्रों में मफाई रखना, कूड़ा और गन्दगी को जमा न होने देना, नालियों जैचालियाँ तथा मूत्रालयों की व्यवस्था करना, बदरिस्तानों तथा शमशान घाटों की व्यवस्था करना छून की बीमारियों को न फैलने देने के लिए टीके आदि का प्रवर्णन करना, अस्पतालों तथा चिकित्सालयों की व्यवस्था करना इत्यादि।

**समादवाहन**—स्थानीय संस्थाओं का सड़कों पुलों पाटों इत्यादि को बनवाना और उनकी भी मरम्मत करवानी होती है तथा सड़कों के बिगड़े पेट भी लक्ष्मण होते हैं। सन् १९४४-४५ में इन सरकारों ने प्राचीन केबल १,६५,८५६ मील लम्बी सड़कों की जिनकी देखभाल तथा मरम्मत पर लगभग २८१ लाख रुपया खर्च हो रहा था। उसी वर्ष में सार्वजनिक निर्माण विभाग ने प्राचीन ४१,०३२ मील लम्बी सड़कों की जिन पर यह विभाग ४३० लाख रुपया खर्च कर रहा था। अतः स्थानीय सरकारों का सड़कों पर प्रीयत खर्च १६६ रुपया प्रति मील था जबकि अन्य सड़कों पर यह व्यय १,०४८ रुपया प्रति मील था। स्वाभाविक ही है कि सार्वजनिक निर्माण विभाग द्वारा बनाई गई सड़कों अधिक मजबूत और टिकाऊ होंगे और स्थानीय निकायों द्वारा जिन सड़कों की व्यवस्था हो रही है उनकी स्थिति अवश्य ही शीघ्र ही होगी इसलिए यदि सड़कों की स्थिति को सुधारना है तो सरकारों की व्यवस्था राज्य सरकार द्वारा ही होनी चाहिए। समादवाहन के लिए राज्य सरकार स्थानीय सरकारों को दो प्रकार से सहायता देती है एक तो अपनी आय में से और दूसरे उत्तर प्रदेश सड़क विकास बोर्ड में से।

**स्थानीय संस्थाओं की समस्याएँ—**

हमारे देश में स्थानीय संस्थाओं को जो कार्य सौंपे गये हैं वे बहुत ही विस्तृत हैं। वास्तव में ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों के कल्याण तथा उन्नति के लिये इन्हीं संस्थाओं की जिम्मेदार बनाया गया है। परन्तु उनकी आय के माधन बहुत ही

सोमित है। इनके साधन इतने कम हैं कि कहीं कहीं पर तो यह सस्यापे प्रतिवार्य कार्यों तक को सम्पन्न करने में असमर्थ रहती हैं। स्थानीय सस्याओं की आय कम होने के कारण यह अपने कार्यों को इतनी कुशलता से सम्पन्न नहीं कर पा रही हैं जितनी कुशलता से इनको करना चाहिए, और इसलिए इनसे देश को आशातीत लाभ भी प्राप्त नहीं हो रहा है। ऊपर से देखने पर तो इन सस्याओं की आय और व्यय सम्बन्धी आँकड़े काफी सतोषजनक प्रतीत होते हैं परन्तु यदि प्रति व्यक्ति आय और व्यय का अध्ययन किया जाये तो स्पष्ट हो जाता है कि इनकी दशा अत्यन्त ही शोचनीय है। बात यह है कि प्रारम्भिक काल में जो साधन इनको तौपे गये वे बेजोब होते हुए भी इनके लिए उस समय पर्याप्त थे क्योंकि उस समय आय की तुलना में इनका व्यय बहुत कम था। परन्तु जैसे जैसे समय की प्रगति हुई और राजकीय सरकारों का कार्य क्षेत्र विस्तृत होता गया, इन सस्याओं का व्यय भी बढ़ता गया। किन्तु इनके व्यय के बढ़ने के साथ साथ आय में उतनी वृद्धि नहीं हुई। परिणामस्वरूप इन सस्याओं को बहुत ही बुरा समय देखना पड़ा और इन्होंने नागरिकों को भी बहुत कम सुविधाएँ प्रदान कीं। इसीलिए यह सस्याएँ अधिक लोक-प्रिय नहीं हो पाईं। एक अनुमान के अनुसार नगरपालिकाओं की प्रति व्यक्ति आय केवल ॥ रुपये १२ आने १ पाई प्रतिवर्ष है और जिला बोर्डों की १३ आने २ पाई प्रति व्यक्ति है। इतनी कम आय होते हुए यह आशा करना, कि यह सस्याएँ अपना कार्य कुशलतापूर्वक कर सकेंगी, निराधार है। स्थिति इतनी खराब है कि ८०% गाँव में प्रारम्भिक स्कूल नहीं हैं, गाँव से शहरों तथा रेलवे स्टेशनों से मिलाने वाली सड़कें नहीं हैं और गाँव में भी जो सड़कें हैं उन पर वर्षा के दिनों में सफर करना सम्भव नहीं होना। गन्दे पानी के निकालने की व्यवस्था नहीं के बराबर है, और गंता तथा कूड़ा करकट उठाने का उचित प्रबन्ध नहीं है। विगत वर्षों में इन सस्याओं के कार्यों की सस्या तो बढ़ती गई है परन्तु इनकी आय के साधन यथा स्थिर रहे हैं। परिणामस्वरूप अधिवास सस्याएँ अपने कार्यों को राज्य सरकारों को दे देने पर विवश हो रही हैं। एक और ती स्थानीय सस्याएँ निराश तथा हतोत्साहित होकर राज्य सरकारों की सहायता चाहती हैं और दूसरी ओर यह दृश्य देखने में आता है कि राज्य सरकारें स्थानीय सस्याओं को नये नये कार्य सौंपती जा रही हैं। एक यह भी प्रवृत्ति देखने में आती है कि शिक्षा, स्वास्थ्य, यातायात जैसी मुख्य सेवाओं को राज्य सरकारों ने अपने हाथों में ले लिया है। उत्तर प्रदेश में सूत की बीमारियाँ के हस्पताल तथा शिक्षा सस्याओं को सरकार ने अपने हाथ में ले लिया है और सड़कों की रक्षा का कार्य भी सरकार स्वयं ही कर रही है। दूसरी ओर ग्राम पंचायतों को बड़ाया दिया जा रहा है और उनके कार्यों की सस्या को बढ़ाया जा रहा है। क्योंकि कुछ ऐसा विश्वास है कि पंचायतें प्रजातान्त्रिक राज्य के लिए व्यक्ति की कुशल नागरिक बना सकेंगी। अतः स्थानीय सस्याओं के वित्तीय मगठन से सम्बन्धित निम्न समस्याओं को सुनभाना परम आवश्यक है —

(१) स्थानीय सस्याओं को कार्यों को सौंपते समय इन बातों को ध्यान में

रखा जाये कि राज्य सरकार तथा स्थानीय मन्त्रालयों के बीच जा साधनों का वितरण हो उसमें और कार्यों के वितरण में निम्नी प्रकार का भी समतुलन न रहे ।

(२) स्थानीय मन्त्रालयों के वर्तमान माधन तथा उनकी आय प्राप्त करने के अधिकारों की निम्नृत जाच की जाय ।

(३) स्थानीय सरकारों तथा राज्य सरकारों के बीच आय के साधनों का समुचित वितरण हो ।

(४) स्थानीय मन्त्रालयों को राज्य सरकारों में प्राप्त होने वाले अनुदानों सम्बन्धी निष्ठा-ता की पूरी जाच की जाय ।

(५) मन्त्रालय में स्थानीय मन्त्रालयों की आय के माधन में किस प्रकार वृद्धि हो सकती है और उनकी जाच बुनवना में इस उन्नति की जा सकती है इन बातों की भी पूरा जाच की जाय ।

हम सभी इन बातों में सहमत हैं कि स्थानीय मन्त्रालयों की आर्थिक दशा बहुत ही खराब है और उनको तुल्य हो आर्थिक सहायता प्राप्त होनी चाहिए । ध्यान में स्थानीय मन्त्रालयों के बुनसत्तापूर्वक काम न कर पाने का प्रमुख कारण यही है कि उनका काम अपने कार्यों को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक धन नहीं होता । हम सभी उनकी आलोचना तो करने हैं परन्तु उनकी विवशता की ओर ध्यान नहीं देते । राज्य सरकारों में तो गनवर्षों में कुछ ऐसी प्रवृत्ति उत्पन्न हुई है कि वह स्थानीय मन्त्रालयों को आर्थिक सहायता प्रदान करने के स्थान पर उनके प्रबन्ध, अधिराज तथा वर्तव्यता की ओर अपना हाथ बल डालती है । ऐसी नीति न्यायचित नहीं है । प्रजातान्त्रिक प्रशासन के लिये प्रशासन का विकेन्द्रीकरण बहुत ही आवश्यक होता है और यदि राज्य सरकारें इसी तरह धीरे धीरे स्थानीय सरकारों को हट्ट करती गई तो न तो अच्छे नागरिक ही उत्पन्न हों तबों और न देश में प्रजातन्त्र का जीवन ही स्थायी बन सकेगा । स्थानीय वित्त जांच समिति न ठीक ही कहा है कि स्थानीय मन्त्रालयों से राज्य सरकारों को सभी कार्यों का हम्मान्तरण एक प्रतिगामी काम है जिसे बन्द होना चाहिए ।" भारत जैसे देश के लिए तो यह परम आवश्यक है । भारत में प्रजातन्त्र अभी अपनी गिरी अवस्था में ही है । अभी आन्तर्वाणी प्रशासन सम्बन्धी कार्यों में निपुण नहीं हैं । बिना जनता के गृहयोग के प्रशासन सफल नहीं हो सकता और जनता का सहयोग उसी समय प्राप्त हो सकेगा हे जबकि प्रत्येक नागरिक अपने कर्तव्य को समझे । इसलिए अच्छे नागरिक उत्पन्न करने के लिए तथा व्यक्तियों को नागरिकता की शिक्षा प्रदान करने के लिये स्थानीय सरकारों का होना बहुत आवश्यक है । इसलिए उनका अन्त करने के स्थान पर उनकी आर्थिक दशा को दृढ़ता उन्नत कर दिया जाए कि वे अपने कर्तव्य का पालन सुचारु रूप से कर सकें । भारत में अधिकतर आय न सोल जो राज्य सरकारों को दिये गये हैं वे बेबेचदार हैं और जो स्थानीय सरकारों का दिये गये हैं वे बेबीच हैं । पादपात्य दशा में बिनी कर, मनोरजन कर,

तथा भूमि कर जो स्थानीय सस्थाओं की आय के मुख्य स्रोत हैं वे भारत में राज्य-सरकारों ने अपने पास रखे हैं इसलिए यह आवश्यक है कि आय के साधनों का राज्य सरकारों तथा स्थानीय सस्थाओं में बँटवारा फिर से किया जाए या उन्हें आय के और अधिक स्रोत सौंप दिये जायें।

स्थानीय सस्थाओं की हीन दशा तथा हीन कार्यकुशलता का एक मात्र कारण यही नहीं है कि उनके पास आय के स्रोत नहीं हैं वरन् इसका एक कारण यह भी है कि स्थानीय सरकारें अपने वर्तमान आर्थिक अधिकारों तथा साधनों का उपयोग भली प्रकार नहीं कर रही हैं। इनकी आलोचना इस आधार पर बड़े कड़े शब्दों में की जाती है। यह मर्यादों के पक्षपात से काम लेती है और कर जमूल करने में भी ढीलापन दिखाती है। इन सस्थाओं के गहन अध्ययन के पश्चात् इनके कुछ मौलिक दोष दृष्टिगोचर होते हैं, जैसे करो में पक्षपात करना तथा उनको बमूल करने में कुशलता का अभाव रहना; विरोध तथा आलोचना के भय के कारण उन करो को भी न लगाना जिनके लिए राज्य सरकारों ने आज्ञा दे रखी है, शासन की अकुशलता तथा शासन प्रबन्ध में निरीक्षण, नियन्त्रण तथा नियमितता का अभाव और आर्थिक सहायता के लिए सदैव ही राज्य सरकारों का मुँह ताकना।

इसमें तो कोई मन्देह नहीं है कि स्थानीय सरकारों के शासन प्रबन्ध अकुशल है। परन्तु इसका प्रमुख कारण यह ही है कि इनकी आय के साधन पर्याप्त नहीं हैं। इसलिए राज्य सरकारों को चाहिये कि वे इन सस्थाओं को उन करो को लगाने के लिये बाध्य करें जिनका उपयोग वह अभी तक नहीं कर पाई हैं। राज्य सरकारों को यह भी चाहिये कि वे उन प्रतिबन्धों को भी हटा दें जो उन्होंने स्थानीय सरकारों के अधिकारों तथा उनकी शक्तियों पर लगा रखे हैं। वास्तव में आय के किसी भी नये साधन को अपनाने के लिये स्थानीय सरकारों को राज्य सरकारों से आज्ञा लेनी होती है। इस व्यवस्था का सबसे बुरा परिणाम यह होता है कि शासन प्रबन्ध की अकुशलता तथा उनकी हीन दशा के लिये यह निश्चय करना कठिन हो जाता है कि किसको जिम्मेदार बनाया जाय अर्थात् इसकी जिम्मेदारी राज्य सरकारों पर है या स्थानीय सरकारों पर? बात यह है कि इस प्रकार की व्यवस्था से उत्तरदायित्व राज्य सरकारों तथा स्थानीय सरकारों के बीच बँट जाता है और यह कहना कठिन हो जाता है कि स्थानीय सस्थाओं की निर्धनता इस कारण है कि वे करो का प्रयोग नहीं करती या इस कारण कि राज्य सरकारें उनके प्रस्तावों को स्वीकार नहीं करती। इसके अतिरिक्त करो की कोई ऐसी सूची भी नहीं है जिसके आधार पर यह निश्चित किया जा सके कि अगुकर स्थानीय सरकारों द्वारा लगाय जा सकते हैं। हमारे मविधान में भी गन् १९३५ के एक्ट की भांति स्थानीय करो की कोई प्रथक गणना नहीं की गई है। राज्य सूची में जिन करो को सम्मिलित किया गया है उनके विषय में यह स्पष्ट नहीं किया गया है कि उनमें से कौन से कर स्थानीय सरकारों के लिये उचित रहेंगे। इसलिए स्थानीय सस्थाओं की वित्तीय दशा को सुधारना कोई सरल बात नहीं है। यदि हम भारत में विभिन्न सरकारों की तुलना

(८) राज्य सरकारों को मोटर गाड़ी कर को आय में से एक भाग स्थानीय सरकारों को देना चाहिए ।

(९) केन्द्रीय सरकार की सम्पत्ति पर जो स्थानीय कर नहीं लगाये जाते उनके बदले में स्थानीय सस्थाओं को केन्द्रीय सरकारों से कुछ मुआवजा मिलना चाहिये ।

यह अनुमान किया गया है कि यदि समिति के सभी सुझाव स्वीकर कर लिए जाते तो भारत में सभी स्थानीय सरकारों की आय में ४० करोड़ रुपये की वृद्धि होने की आशा थी । यहाँ पर यह बताना अनुचित न होगा कि समिति ने केवल ७६७ स्थानीय सस्थाओं का ही अध्ययन किया था जिनमें छोटी-छोटी नगरपालिकाएँ तथा पंचायतें सम्मिलित नहीं थी । इसके अतिरिक्त समिति के सुझावों में से कुछ सुझाव ऐसे हैं जिनको कार्यान्वित करना कठिन है और जिनके सम्बन्ध में यह भी भय है कि उनसे राज्य सरकारों की वित्तीय व्यवस्था खराब हो जायेगी । यह भी ध्यान रहे कि समिति ने जिन करों को लगाने का सुझाव दिया है उनमें से कुछ तो इतने छोटे-छोटे हैं कि उनकी व्यवस्था ही कठिन है ।

उत्तर प्रदेश की स्वशासन जांच समिति ने निम्न सुझाव दिये हैं .—

(१) शहरों और गांव में महाजनी का काम करने वालों पर कर लगाया जाए ।

(२) प्रान्तीय कोर्ट फीस में से कुछ हिस्सा स्थानीय सरकारों को दिया जाए ।

(३) मुद्रांक कर पर ३ के बराबर अतिरिक्त कर लगाया जाय और उसकी आय स्थानीय सस्थाओं को दी जाए ।

(४) ग्राम पंचायतों के लिये इस समिति के निम्न सुझाव थे .—

(अ) जमींदारी के लगान पर लगाये गए कर का ५ से ७½% ग्राम पंचायतों को दिया जाए ।

(ब) राज्य सरकारों को प्राप्त होने वाली मालगुजारी का ४% ग्राम पंचायतों को दिया जाए ।

(स) भूमि उपकर का २५% भाग जिला बोर्ड ग्राम पंचायतों को दें ।

(द) यदि आवश्यक हो तो थम दर (Labour Rates) के स्थान पर थम कर (Labour Tax) लगाया जाय ।

कर जांच आयोग के सुझाव—भारतीय कर जांच आयोग ने भी स्थानीय वित्त का विस्तारपूर्वक अध्ययन किया था । उसका विचार है कि स्थानीय वित्त की एक समुचित प्रणाली स्थानीय और प्रत्यक्ष करारोपण पर ही आधारित हो सकती है । आयोग ने अपना मत प्रकट करते हुए कहा है कि राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय सरकारों की कर लगाने की शक्तियों को हथियाने का प्रयत्न न्यायोचित नहीं है । कुछ कर ऐसे निश्चित कर दिये जायें जिन्हें केवल राज्य सरकारें ही लगा सकें । इस कार्य के लिये उसका विश्वास था कि संविधान में संशोधन करने की आवश्यकता



नहीं है वरन् धीरे-२ राज्य सरकारें स्थानीय सरकारों के अधिकारों को हथियाना बन्द कर दें और उन्हें उनको सौंपे हुए भाषना का उपयोग करने में प्रोत्साहन दें। आयोग इस बात से सहमत नहीं था कि स्थानीय सरकारों को राज्य सरकारों के कुछ विशेष करों की आय में से हिस्सा दिया जाय, नयाकि ऐसा करने से स्थानीय सरकारें बिना किसी जिम्मेदारी के ही आय प्राप्त करेंगी। आयोग का मत था कि राज्य सरकार विभिन्न स्थानीय सरकारों की विशेष आवश्यकताओं तथा उनकी व्यवस्था की कुशलता को ध्यान में रखकर यदि अनुदान दे तो अधिक उपयुक्त होगा। परन्तु राज्य सरकारें जो भी करारोपण के अधिकार स्थानीय सरकारों को दें उनमें दो बातों को अवश्य ही ध्यान में रखा जावे। प्रथम करा की स्थिरता और दूसरे करा की न्यायशीलता तथा पर्याप्तता के साथ लगान की कुशलता। इसके अतिरिक्त आयोग का यह भी सुझाव था कि राज्य सरकारें इन सस्थाओं को ऋण और सहायता भी प्रदान करें। इन सब बातों को ध्यान में रखकर आयोग ने निम्न सुझाव दिए हैं—

(१) ग्राम पंचायतों के कार्य क्षेत्र को बढ़ाने में बड़ी सावधानी से काम लेना चाहिए। यह उचित होगा कि इन्हें कुछ निश्चित कार्य सौंप दिये जायें और इनको स्थानीय विकास योजनाओं से भी सम्बन्धित कर दिया जाय।

(२) यह सम्भव नहीं है कि जिला बोर्डों का वर्तमान रूप सदैव ही बना रहे। इनके कार्य क्षेत्रों के भूगोलिक आकार को सीमित किया जाय और इनके नामों वित्त व्यवस्था तथा नगराण का पंचायतों के साथ समन्वय स्थापित किया जाए और इनको अपनी आय का अधिकतम भाग करा की अपेक्षा राज्य अनुदानों से प्राप्त होना चाहिए।

(३) स्थानीय वित्त व्यवस्था की समुचित प्रणाली करारोपण पर आधारित होनी चाहिए।

(४) ग्राम पंचायतों की सफलता तथा उनके विकास के लिये यह आवश्यक है कि प्रारम्भिक अवस्था में राज्य सरकार उनको इतनी आर्थिक सहायता दे कि उन्हें कर लगाने की आवश्यकता न हो।

(५) यह भी आवश्यक है कि कुछ करों तथा उनकी आय को केवल स्थानीय सरकारों के उपयोग के लिये ही सुरक्षित रखा जाए।

(६) आयोग ने अध्यात्मिक क्षेत्रों के लिये निम्न बातों को सुरक्षित रखने का सुझाव दिया है—(अ) भूमि और मकानों पर कर (ब) चुगौ कर, (स) ऐसी गाड़ियां पर कर जिनमें शक्ति का प्रयोग नहीं होता (द) जानवरों तथा नावों पर कर, (ह) व्यापार, व्यवसाय, रोजगार आदि पर कर, (य) समाचार पत्रों में प्रकाशित विज्ञापनों के अतिरिक्त अन्य विज्ञापनों पर कर।

आयोग का सुझाव था कि कुछ प्रकार के मनोरंजन करों और सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर लगाय जाने वाली करों को स्थानीय सस्थाओं को दे दिया जाय। आयोग ने यह भी सुझाव दिया कि सड़कों और आन्तरिक जल मार्गों द्वारा आने वाले

माल और मवारियों पर कर लगाने तथा मार्ग कर (Toll Tax) लगाने की शक्ति स्थानीय सस्थाओं को दी जाय।

(७) स्थानीय सस्थाओं के सम्पूर्ण विकास के लिये राज्य सरकारों को निम्न प्रयत्न करने चाहियें —

(अ) राज्य सरकारें स्थानीय सस्थाओं को कर लगाने के सम्पूर्ण अधिकार सौंप दे।

(ब) यह कर पर्याप्त लोचदार तथा विभिन्न प्रकार के हों।

(स) मौपे जाने वाले करों का घनिष्ठ सम्बन्ध उनको दिए जाने वाले अधिकारों से होना चाहिये। और

(द) ऐसे कर लगाने के अधिकार समाप्त कर देना चाहिए जो समयानुकूल नहीं हैं।

(न) मोटर गाड़ी कर की आय का कम से कम २५% भाग नगर-पालिकाओं और जिला बोर्डों को और भूमि कर का कम से कम १५% ग्राम पंचायतों और ग्राम समितियों को दिया जाए।

(६) नगरपालिकाओं के गैर कर आय के स्रोतों को बढ़ाया जाए और व्यापारिक सेवाओं को अधिकतर इन सस्थाओं द्वारा चलाने का अधिकार दिया जाए।

(१०) आयोग का मत था कि दूसरी योजना में पानी का प्रबन्ध करने तथा अन्य प्रकार के विकास के कार्यों के लिये नगरपालिकाओं को ऋण तथा आर्थिक सहायता प्रदान की जाय।

(११) ग्राम पंचायतों के लिये सामान्य सम्पत्ति कर, सेवा कर, भूमि उन्न-कर तथा सम्पत्ति हस्तान्तरण कर ही अधिक उपयुक्त हैं। व्यक्तिगत पंचायतों को उचित दशाओं में सवारी कर, व्यवसाय कर तथा मनोरंजन कर लगाने का भी अधिकार दिया जाय।

(१२) विभिन्न स्थानीय सरकारों की आय को बढ़ाने के लिये भिन्न-भिन्न प्रयत्नों की आवश्यकता है। नगर कॉर्पोरेशन और बड़ी-बड़ी नगरपालिकाओं को अधिक कर लगाने के अधिकार मिलने चाहियें और छोटी-छोटी स्थानीय सस्थाओं को अधिक अनुदान मिलने चाहियें।

(१३) सहृदयक अनुदानों के सम्बन्ध में आयोग ने अपने सुझाव देते हुए बताया है कि राज्य सरकारों को निम्न सिद्धान्तों के आधार पर काम करना चाहिये।

(अ) नगरपालिकाओं और कॉर्पोरेशन के अतिरिक्त अन्य स्थानीय सस्थाओं के लिये सामान्य उद्देश्य अनुदानों की व्यवस्था करना होना चाहिये।

(ब) अनुदान देते समय प्रत्येक सस्था के क्षेत्र आकार जनसंख्या तथा साधनों की ध्यान में रखना चाहिये।

(न) अनुदानों की मात्रा कम से कम इतनी हो कि स्थानीय सस्था को

अनिवार्य तथा प्रशासन सम्बन्धी कार्य करने में सीटें कठिनाई न हों।

(८) प्रारम्भिक अनुदानों में प्रति वर्ष परिवर्तन नहीं होने चाहियें। वे कम से कम ३ वर्ष में ५ वर्ष तक चलते रहें।

(९) वार्षिक अनुदानों में अतिरिक्त विशेष व्ययों के लिये भी विशेष अनुदान दिये जायें।

(१४) राज्य सरकारों को स्थानीय सरकारों के कार्य संचालन में उचित सहायता प्रदान करनी चाहिये और राज्यों ने नियन्त्रण तथा मलाहक। मुरप उद्देश्य यह होता चाहिये कि वे स्वशासन की ऐसी इवाइयो का निर्माण करें जो नीति बना सकें और उसके कार्यान्वित भी कर सकें।

(१५) श्रमचारिका को पर्याप्त प्रशिक्षण मिलना चाहिये और धन्य देत भी। यदि सम्भव हो तो स्थानीय सरकारें दिन-प्रति-दिन के कार्य सम्बन्ध के व्यय का एक भाग अपनी आय में से पूरा करें।

**सरकारी अनुदान**—पिछले पृष्ठों में हमने स्थानीय सरकारों की वित्तीय समस्याओं का विस्तारपूर्वक अध्ययन किया है और विभिन्न समितियों और भाषाओं की सिफारिशों को भी देखा है। सभी इन बातों से सहमत है कि स्वशासन की वित्तीय व्यवस्था सतोपजनक नहीं है और आवश्यकता इस बात की है कि उनकी स्थिति को सुधराने की मुशारा जाय। कर जोख सामोम तथा स्थानीय वित्त समितियों आदि सभी ने एक मत होकर यह सुझाव दिया है कि राज्य सरकारों और स्थानीय सरकारों के वित्तीय सम्बन्धों में आवश्यक परिवर्तन होने चाहिये। परन्तु प्रश्न यह है कि यह परिवर्तन किस प्रकार किये जायें? क्योंकि किसी भी व्यवस्था में सर्व-परिवर्तन करना एक ही सरल नहीं होता और दूसरे चारों ओर से उनकी आलोचना होने लगती है। इस सम्बन्ध में हम इङ्ग्लैन्ड में स्थानीय मसालों के वित्तीय इतिहास से कुछ लाभ प्राप्त कर सकत हैं। वहाँ पर उन्होंने राज्य सरकारों और स्थानीय सरकारों के पारस्परिक वित्तीय सम्बन्धों की सुधारने के लिये अनुदानों का सहारा लिया है। मिडनी वेब (Sidney Webb) ने स्थानीय सरकारों को वित्तीय शक्ति प्रदान करने के लिये तथा उनके भारों में समानता लाने के चार आधार पर अनुदानों की आवश्यकता बताया है। यह आधार निम्नलिखित हैं—

(अ) प्रथम, विभिन्न स्थानीय मसालों के भार की समानताओं को लाने के लिये यह अनुदान बहुत आवश्यक है।

(ब) यह अनुदान इसलिये भी आवश्यक है कि राजकीय सरकारों द्वारा लब्ध में कुशलता तथा प्रभावशालिता लाने के लिये जो प्रस्ताव और मलाहक की जानें तथा जो आलोचना स्थानीय सरकारों की की जाती है उनको यह अनुदान दान करेगा।

(ग) यह अनुदान स्थानीय सरकारों को एक ऐसी व्यावहारिक रीति प्रदान करेगा जो उनकी स्वायत्तता के लिये आवश्यक है और जिससे द्वारा वे अपने शासन में समद द्वारा निर्धारित की गई सामान्य नीति को कार्यान्वित करने में अनु-

गवों की बुद्धिमानी, ज्ञान और विस्तृत दृष्टिकोण से काम ले सकते हैं।

(द) इन्हीं अनुदानों द्वारा हम यह आशा कर सकते हैं कि स्थानीय सेवाओं में राष्ट्रीय न्यूनतम कुशलता उत्पन्न होगी जो राष्ट्रीय हित के लिये अत्यन्त आवश्यक है।

भारत में राज्य सरकारों ने इस ओर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया है। इसमें नो कोई सदेह नहीं कि राज्य सरकारों की अपनी भी कठिनाइयाँ हैं परन्तु यह तो स्वीकार करना ही होगा कि स्थानीय सरकारों की अपेक्षा राज्य सरकारों की आय के स्रोत अधिक लोचदार हैं। राज्य सरकारों को कुछ विशेष परिस्थितियों के लिये तो अनुदानों का प्रबन्ध करना ही होगा जैसे राष्ट्रीय न्यूनतम स्तर (National Minimum Standard) प्राप्त करने के लिये, जन उपयोगी सेवाओं के लिये, कार्य-क्षेत्र विस्तृत करने के लिये तथा विशेष परिस्थितियों और सकट के लिये।

अनुदानों द्वारा राज्य सरकार स्थानीय सरकारों को केवल आर्थिक सहायता ही प्रदान नहीं करती बरन् उसके शासन प्रबन्ध को कुशल बनाने के लिये उचित सलाह भी देती है और स्थानीय सरकारों की सामान्य नीति तथा व्यय को इच्छा-नुसार प्रभावित भी कर सकती है। इनकी महागता से विशेष प्रकार की सेवाओं का विकास किया जा सकता है तथा उनके व्यय में मितव्ययिता लाई जा सकती है। परन्तु हमारे देश में एक बड़ी कठिनाई यह है कि कोई भी सस्था अपने ऊपर आतंक और नियन्त्रण नहीं चाहती। हर व्यक्ति तथा सस्था अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र रहना चाहते हैं। इसलिये लोगों का विचार है कि अनुदानों द्वारा स्थानीय शासन प्रबन्ध पर राज्य सरकारों का आतंक बहुत अधिक हो जायेगा और उनकी स्वतन्त्रता नष्ट हो जायेगी। परन्तु यह विचार एक सर्कीण दृष्टिकोण को प्रदर्शित करता है। सिडनी वैंब ने कहा है कि स्थानीय सस्थाओं पर किसी प्रकार का भी केन्द्रीय शासन सम्बन्धी नियन्त्रण न होना उचित नहीं है, तथा उनको बिना किसी निरीक्षण तथा हिमावों की जाँच के स्वतन्त्र छोड़ देना, उनकी केन्द्रीय अनुभवों तथा विशेष ज्ञान न प्राप्त हो पाने तथा सामान्य हित के लिये परम आवश्यक न्यूनतम स्तर न स्थापित हो पाने और स्थानीय करा की घोर असमानताओं का उपस्थित रहने देना उचित नहीं है। राज्य सरकारों के विस्तृत ज्ञान और अनुभव का लाभ स्थानीय सरकारों केवल अनुदान प्रणाली द्वारा ही उठा सकते हैं। स्थानीय सरकारें अपने सर्कीण अनुभव तथा ज्ञान से केवल ऐंगी ही नीति अपना सकती हैं जो स्थानीय जनता के लिये तो लाभदायक हो सकती है परन्तु यह आवश्यक नहीं कि सारे राष्ट्र के लिये हितकर हो और फिर क्योंकि अनुदानों की राशि का सम्बन्ध सर्वत्र ही स्थानीय सरकारों की सेवाओं से रहता है इसलिये अनुदान प्रणाली से स्थानीय शासन प्रबन्ध में मितव्ययिता तथा कुशलता का संचार होगा।

भारत की वर्तमान परिस्थितियों में यह सम्भव नहीं है कि सारे ही स्थानों पर स्थानीय सेवाओं में एक सामान्य राष्ट्रीय न्यूनतम स्तर स्थापित हो सके। पिछड़े हुए प्रदेशों के पास साधन इतने कम हैं कि यह शिक्षा, स्वास्थ्य और सवादावाहन के

विवास पर उचित व्यय नहीं कर सकते, और यदि वे अपना विवास करने का प्रयत्न करें भी तो व्यक्तियों पर कर भार बहुत अधिक हो जायेगा, इसलिये यह देखने के लिये कि निर्धन श्रेष्ठ, स्थानीय सेवाओं को, प्रदान करने के लिये कुशल बन सकें और न्यूनतम स्तर प्राप्त कर सकें, बिना व्यक्तियों पर कर भार बढ़ाये हुए तो अनुदान प्रणाली भी परम आवश्यक है। अन्त में वर्तमान समय में विभिन्न स्थानों में इतनी घनिष्टता उत्पन्न हो गई है कि यह उचित न होगा कि एक क्षेत्र के नागरिकों को दूसरी सुविधाएँ प्राप्त हों और दूसरे क्षेत्र में नागरिक इन सुविधाओं से वंचित रहें। ऐसी स्थिति को केवल अनुदानों द्वारा ही दूर किया जा सकता है।

अनुदानों की वर्तमान प्रणाली में अनेकों प्रकार के दोष दृष्टिगोचर होते हैं। यह आवश्यकताओं के अनुकूल भी नहीं है और सारे ही स्थानों पर यह नीति समान भी नहीं है। कुछ नगरपालिकाओं तथा मस्थाओं को खूब सहायता मिल जाती है और कुछ को बिल्कुल भी नहीं मिलती। परिणामस्वरूप विभिन्न मस्थाओं में द्वेष भावना उत्पन्न हो जाती है और चाने मोर से आलोचनाएँ होने लगती हैं। इससे अतिरिक्त यह अनुदान विभिन्न सेवाओं को लागू नथा मद्देनय के अनुसार भी नहीं दिये जाते। इनका सम्बन्ध क्षम, जनसंख्या और क्षेत्र विशेष के साधनों से बिल्कुल भी नहीं होता। अनुदानों का मुख्य उद्देश्य आर्थिक सहायता प्रदान करना होता है तथा स्थानीय दामन प्रबन्ध और व्यय पर नियन्त्रण रखना होता है। भारत में अनेकों प्रकार के अनुदान प्रचलित हैं जैसे अनियमित अनुदान, परिमाणिक (Specific) अनुदान, आवर्ती तथा अनावर्ती (Recurring and Non Recurring) अनुदान इत्यादि। इन अनुदानों का अधिकतर भाग शिक्षा स्वास्थ्य तथा मवादवाहन को ही प्राप्त होता रहा है परन्तु विगत वर्षों में इन सेवाओं का प्रांतीयकरण होने की प्रकृति उत्पन्न हो गई है और जिन जिन स्थानों पर इन सेवाओं का प्रांतीयकरण होता जा रहा है वहाँ पर स्थानीय मस्थाओं की आवश्यकताएँ कम होती जा रही हैं।

उत्तर प्रदेश की स्थानीय मस्थाओं में सम्बन्धित अनुदान समिति ने अनुदानों को नियमित करने के अनेकों सुझाव दिये थे। इस गणिति के अनुसार अनुदान देते से पहले दो माध्यागों पर स्थानीय मस्थाओं की आवश्यकताओं की खूब जांच पड़ताल करनी चाहिये। यह जांच पड़ताल स्थानीय मस्थाओं के माधनों और उनकी आवश्यकताओं, पर की जाती है। अतः, 'परिच्छेद', 'प्रदेश, स्थानीय मस्था', 'अनुदान प्रणाली', और साधनों की एक सूची तैयार कर ली जाय जिसके आधार पर राज्य सरकार उन मस्थाओं को सहायता दे। अनुदान प्रणाली में आवश्यक लोच भी होनी चाहिये जिससे कि परिस्थितियों के बदलने के साथ साथ अनुदानों की राशि में भी परिवर्तन किये जा सकें। इन परिवर्तनों के लिये समय समय पर अनुदानों तथा स्थानीय मस्थाओं की आर्थिक स्थिति और उनके कार्यक्रमों के उद्देश्यों तथा लाभों का समुचित अध्ययन करना होगा। यदि स्थानीय मस्थाएँ उत्पादक कार्यों के लिये धन प्राप्त करना चाहती हैं तो उन्हें अनुदानों की अपेक्षा ऋण देने चाहिये, क्योंकि उनको कुछ समय बाद योजनाओं के पूरा होने से आय प्राप्त होने लगेगी।

जहाँ तक स्थानीय सरकारों द्वारा ऋण प्राप्त करने का सम्बन्ध है राज्य सरकारें स्थानीय सरकारों को जन उपयोगी सेवाओं, वाणिज्यिक सेवाओं इत्यादि के लिये ऋण देती हैं। दूसरे शब्दों में राज्य सरकारें स्थानीय सरकारों को केवल उत्पादक कार्यों के लिये ही ऋण प्रदान करती हैं। विदेशों में स्थानीय सस्याओं को अनुत्पादक कार्यों के लिये भी ऋण दिये जाते हैं। हमारे देश में स्थानीय सरकारों द्वारा खुले बाजारों में ऋण प्राप्त करने की प्रथा कम ही है। इसका मुख्य कारण यह है कि स्थानीय सस्याओं की ऋण सम्पन्धी अधिकांश आवश्यकताओं को राज्य सरकारें स्वयं अपने कोष में ही पूरा कर देती हैं और खुले बाजार से ऋण प्राप्त करने की भांति नहीं देती हैं। स्थानीय सरकारों को राज्य सरकारों द्वारा ऋण प्राप्त होने से दो कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है। प्रथम, इनको आवश्यकताओं के समय ऋण नहीं मिलता और ऋण प्राप्त करने में बहुत समय लगता है और दूसरे इन ऋणों के व्याज की दर बाजारों की दर में बहुत ऊँची होती है और इनके मुगतान की दायें राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जाती हैं जो पूर्णतया अनुचित हैं। वास्तव में स्थानीय सरकारों के ऋण प्राप्त करने के अधिकारों पर किसी प्रकार का भी प्रतिबन्ध नहीं होना चाहिये। इस सम्बन्ध में उनको पूर्ण स्वतन्त्रता होनी चाहिये। यदि वे चाहें तो राज्य सरकारों से ऋण लें और यदि उन्हें गुविभाजनक हो तो खुले बाजार में ऋण प्राप्त करें।

पिछले पृष्ठों में हमने स्थानीय समस्याओं की वित्त व्यवस्था से सम्बन्धित समस्याओं का जो विवरण दिया है उससे स्पष्ट है कि इन समस्याओं का जितना महत्व है उतना इसके विकास की ओर ध्यान नहीं दिया गया। इन समस्याओं की इतनी सामर्थ्य प्रदान करने के लिये कि यह अपने कार्यों को कुशलतापूर्वक सम्पन्न कर सकें और देश में नागरिकता के स्तर को ऊँचा कर सकें यह आवश्यक है कि उनका पर्याप्त साधन उपलब्ध किये जाय और कर जाँच आयोग और स्थानीय वित्त समिति की सिफारिशों को कार्य रूप प्रदान करने का प्रयत्न किया जाय।

# भाग ६

## राजकीय ऋण

अध्याय १४

राजकीय ऋण के  
सिद्धान्त

(Theory of Public Debt)

राजकीय ऋण, क्या है ?

राजकीय ऋण, राज्य द्वारा प्राप्त विवेक से कर्ण होने हैं। य राज्य की आय का एक खोन है और निगत वर्षों में य राजकीय वित्त व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण अंग बन गया है। व्यक्ति की भांति राज्य भी मरट या अस्थायी आवश्यकता के समय ऋण प्राप्त करता है। विद्वाने अध्यायों में हस्त राज्य की आय के विभिन्न स्रोतों का अध्ययन किया था। ऋण, राज्य की आय का अन्तिम स्रोत है। इस अध्याय में हम राजकीय ऋणों द्वारा ऋण प्राप्त करने में सम्बन्धित सिद्धान्तों की विवेचना करेंगे। हस्त ऋण से राजकीय आय का एक अंग बनाया है, इसका यह अभिप्राय नहीं कि राज्य को इन स्रोतों से आय प्राप्त करना अनिवार्य होता है। वास्तव में ऐसा सम्भवता केवल एक अंग होगा। इन सम्बन्धों में राज्य और व्यक्ति में कोई सीमा नहीं होती। जिन प्रकार व्यक्ति के जीवन में अनिवार्य ऐसे अवसर आते हैं जब उसे अपनी आय में अधिक खर्च करना पड़ता है और कभी कभी ऐसे की राशि इतनी बड़ी होती है कि अपनी बचतों के स्रोतों से भी उसे अन्य व्यक्तियों से धन प्राप्त करना पड़ता है, उसी प्रकार राज्य को भी अपनी आय से अधिक खर्च करना पड़ता है और ऋण प्राप्त करने पड़ते हैं। कभी कभी तो ऋण लेना तो इतना आवश्यक होता है कि यदि ऐसा न किया जाय तो देश का अस्तित्व जीवित में पड़ सकता है, जैसे युद्धकाल में या प्राकृतिक विपदाओं के समय। राष्ट्रीय शासन प्रणाली में अनेक सरकारों के ऋणों की प्रवृत्ति, खोन तथा उद्देश्य अलग अलग होते हैं। उदाहरणार्थ, मध्य सरकार युद्ध के विषय, ऋण प्राप्त कर सकती है, राज्य सरकार कृषि के विकास के विषय तथा स्थानीय सरकारें पानी तथा बिजली

आदि के लिये ऋण प्राप्त कर सकती है। सब सरकार विदेशी तथा आन्तरिक दोनों ही प्रकार के ऋण प्राप्त कर सकती है, किन्तु राज्य तथा स्थानीय सरकारें केवल आन्तरिक ऋण ही प्राप्त कर सकती हैं। यद्यपि सभी ऋणों से तुरन्त प्रत्यक्ष लाभ प्राप्त न होता हो, परन्तु ऋण प्राप्त करने का प्राथमिक उद्देश्य, देश की भलाई करना ही होता है।

सरकार, जो राशि ऋण द्वारा किसी वर्ष में प्राप्त करती है, वह उसकी उस वर्ष की आय का एक भाग होगा है। यह आय स्थायी नहीं होती, क्योंकि इसको कुछ समय बाद लौटाना पड़ता है। इसलिये केवल अल्पकालीन दृष्टि से ही हम इसे सरकार की आय कह सकते हैं। दीर्घकालीन दृष्टि से यह आय नहीं कही जा सकती और इस कारण राजकीय आय में केवल उसी आय को सम्मिलित करना उचित होगा, जो सदैव ही सरकार के उपयोग में रहे और जिसे लौटाना न पड़े। यद्यपि कुछ ऋण ऐसे होते हैं जिन्हें लौटाना नहीं पड़ता, केवल उन पर व्याज ही देना होता है किन्तु ऐसे ऋणों को भी आय में सम्मिलित नहीं किया जा सकता, क्योंकि इनको भी व्याज के रूप में लौटाना ही होना है।

राजकीय तथा व्यक्तिगत ऋणों में भेद—इसमें कोई सन्देह नहीं कि राज्य भी व्यक्तियों की भाँति ऋण प्राप्त करता है, परन्तु इन दोनों प्रकार के ऋणों की व्यवस्था एवं उपयोग के क्षेत्र में मौलिक भेद होते हैं। हम यहाँ पर इन्हीं भेदों की विवेचना करेंगे —

(१) व्यक्तिगत ऋणों का व्यय व्यक्ति केवल अपने व्यक्तिगत लाभ के हेतु करता है। इसका कोई लाभ ऋणदाता को प्राप्त नहीं होता, वरन् उसे अपनी वर्तमान आवश्यकताओं की मनुषि से वंचित और रहना पड़ता है। दूसरी ओर राज्य जो ऋण अपने नागरिकों से प्राप्त करता है, उसे उन्हीं के लाभार्थ व्यय करता है। राज्य व्यय का ही समूह होता है और इसलिये जो कुछ भी राज्य व्यय करता है उसका अप्रत्यक्ष लाभ व्यक्तियों को ही प्राप्त होता है। सभी व्यक्तियों को प्रत्यक्ष लाभ भी प्राप्त है और इन व्यक्तियों में वे लोग भी होते हैं, जो राज्य के ऋणदाता हैं।

(२) व्यक्ति अपने ऋण को पूरा चुकाता है, अर्थात् व्यक्तिगत ऋण में व्यक्तिगत ऋण दाता को ऋण की पूरी राशि वापस मिलती है, परन्तु राजकीय ऋण में ऋणदाता व्यक्तियों को प्रत्यक्ष रूप से तो ऋण की पूरी राशि का भुगतान मिल जाता है किन्तु अप्रत्यक्ष रूप में उसमें से कुछ राशि कम हो जाती है। बात यह है कि व्यक्ति अपने ऋणों का भुगतान अपनी आय में से ही करता है और इसलिये ऋण का कुल भार ऋण देने वाले व्यक्ति को ही महन करना पड़ता है। दूसरी ओर राज्य ऋण का भुगतान देश के नागरिकों पर कर लगाकर जो आय प्राप्त होता है, उन्हीं के द्वारा करता है। नागरिकों पर कर-भार बढ़ जाता है और उन लोगों को भी सहन करना पड़ता है जिन्होंने राज्य को ऋण दिये हैं। अतः राजकीय ऋण



व्यवस्था में ऋणदाता को कर-भार सहन करने के कारण, ऋण का पूरा भुगतान नहीं मिलता ।

(३) व्यक्तियों की आयु सीमित तथा अनिश्चित होने के कारण, तथा ऋण भुगतान करने का दायित्व केवल ऋणी पर ही होने के कारण, व्यक्तियों को दीर्घकालीन ऋण प्राप्त नहीं होते । दूसरी ओर राज्य व्यक्तियों की भाँति अस्थायी नहीं होता । व्यक्ति मरने रहते हैं और जाते रहते हैं परन्तु राज्य मरने ही अपने स्थान पर टिका रहता है, केवल सरकार का रूप तथा सरकार चलाने वाले व्यक्ति ही बदल सकते हैं । किन्तु जो भी नये व्यक्ति शासन की वागडोर सम्भालते हैं वह अपने पूर्वजों के सब दायित्वों को स्वीकार कर लेते हैं । इसीलिए राज्य का दीर्घकालीन ऋण प्राप्त हो जाते हैं ।

✓(४) राज्य के पास गन्ता होती है । वह नागरिकों का ऋण देने के लिये तथा कम व्याज लेने के लिये बाध्य भी कर सकती है । इसका प्रतिरिक्त स्वयं नागरिक भी देश प्रेम के जोश में राज्य का प्राथमिक महापता प्रदान कर सकते हैं । जो ऋण जबर्दस्ती लिये जाते हैं उनमें राज्य की मान ख़तरों में पड़ जाती है । व्यक्तिगत ऋणों में इस प्रकार की जबर्दस्ती से काम नहीं लिया जा सकता । यह ध्यान रहे कि प्रत्येक सरकार ही नागरिकों से जबर्दस्ती ऋण प्राप्त नहीं कर सकती केवल वह ही सरकार जो सार्वभौमिक (Sovereign) हो ।

(५) राज्य अपनी सत्ता के कारण ऋणों के भुगतान करने में भी इन्कार कर सकता है । यद्यपि यह कम ही होता है और ऐसा करने के भीषण परिणाम हो सकते हैं । यदि आन्तरिक ऋणों के सम्बन्ध में राज्य ऐसा करता है तो देश में राज्य की साख को भारी धक्का पहुँचता है और व्यक्तिप्राप्ति का विश्वास क्षीण हो जाता है और यदि विदेशी ऋणों के सम्बन्ध में इस प्रकार की नीति अपनाई जाती है तो युद्ध तथा तनाव पहुँच सकती है या फिर भविष्य में विदेशी ऋणों को प्राप्त करने में बहुत कठिनाई हो सकती है । व्यक्तिगत ऋण व्यवस्था में व्यक्ति एक तो ऋण का भुगतान करने में इन्कार नहीं कर सकता, क्योंकि ऋणदाता को कानून की सहायता प्राप्त होती है और दूसरे यदि कोई व्यक्ति ऐसा करता भी है तो उसकी साख ख़तम हो जाती है और फिर उसे कोई भी ऋण देने की तैयार नहीं होता ।

(६) व्यक्ति की अपेक्षा राज्य की साख बहुत अधिक होती है । राज्य को कम मूढ़ की दर पर और अधिक गरवता से ऋण प्रदान कर दिये जाते हैं, जबकि व्यक्तियों को प्राप्त नहीं होते । सरकारी प्रतिभूतियों को किसी समय भी बेचा जा सकता है और ऋण वापिस लिया जा सकता है । परन्तु व्यक्तिगत ऋण में यह सुविधा नहीं होती । इसी कारण व्यक्ति अधिकतर अपने धन को सरकारी विपत्तियों में ही लगाना पसंद करते हैं ।

✓(७) राजकीय ऋण देश के भीतर में भी प्राप्त किये जा सकते हैं और विदेशों से भी, जबकि व्यक्तिगत ऋण केवल देश के भीतर ही प्राप्त किये जा सकते हैं, क्योंकि राज्य की साख विश्व व्यापी होती है ।

✓(८) व्यक्तिगत ऋण केवल उसी समय प्राप्त होते हैं जब व्यक्ति कोई अच्छी धरोहर या जमानत देने को तैयार होता है परन्तु राज्य के लिए ऐसी कोई भी कठिनाई नहीं होती। राज्य की आर्थिक स्थिति तथा कार्य संचालन के बारे में सभी को ज्ञान होता है। इसके अतिरिक्त व्यक्तिगत ऋणों की राशि राज्य की अपेक्षा बहुत कम होती है।

✓(९) राज्य अपने आप भी ऋण के स्रोत उत्पन्न कर सकता है, अर्थात् नोट छाप कर, परन्तु व्यक्ति के पास ऐसी कोई भी सुविधा नहीं होती।

(१०) राज्य परिस्थितियों वक्त ऋण प्राप्त करता है। उसके पास ऋण लेने के अतिरिक्त कोई दूसरा उपाय नहीं होता। दूसरी ओर व्यक्ति ऋण न लेकर केवल अपने खर्चों को कम करके ही परिस्थितियों का मुकाबला कर सकता है। व्यक्ति का व्यय अधिक लोचपूर्ण होता है, किन्तु राज्य का व्यय इतना लोचपूर्ण नहीं होता। राज्य केवल प्रशासन सम्बन्धी व्यय को ही कम कर सकता है और अन्य व्यय को कम करता न तो उचित ही होता है और न सम्भव ही। अतः राज्य को ऋण प्राप्त करके ही अपना काम चलाना पड़ता है।

✓(११) व्यक्तिगत ऋण अनुत्पादक भी हो सकते हैं किन्तु राजकीय ऋण माध्यमताया उत्पादक ही होते हैं।

✓(१२) व्यक्तिगत ऋण केवल उन्हीं समय लिए जाते हैं, जब व्यक्ति का धन की आवश्यकता होती है, परन्तु राजकीय ऋण बिना धन की आवश्यकता के भी प्राप्त किए जा सकते हैं। राज्य ऋण लेने को अपनी नीति भी बना सकता है। मुद्रा स्थिति काल में, राज्य व्यक्तियों से ऋण प्राप्त करके उनकी अतिरिक्त नगदनिधि को कम कर सकता है और सामान्य मूल्यस्तर को नीचे गिराने में सफल हो सकता है। इस प्रकार राज्य ऋणों द्वारा देश के उत्पादन तथा वितरण पर प्रभाव डाल सकता है, परन्तु व्यक्ति नहीं।

**राजकीय ऋणों की आवश्यकता एवं महत्व**—आधुनिक युग, साक्ष का युग है। व्यक्तिगत व्यापार, उद्योग एवं उपभोग बिना उधार किए चलने नहीं हो पाते और यदि व्यक्ति अपने उत्पादन तथा उपभोग सम्बन्धी कार्यों को बिना ऋण प्राप्त किए कर भी सकता है तो भी वह ऐसा नहीं करना क्योंकि उसके लिए मूढ़ देख दूसरों के धन से काम करना अधिक लाभकारक होता है। राज्य के विषय में भी यह बात सही उतरती है। हम उन उद्देश्यों का वर्णन बाद में करेंगे, जिनमें प्रेरित होकर राज्य ऋण प्राप्त करता है, किन्तु यहाँ पर केवल इतना कह देना आवश्यक समझते हैं कि राज्य मुख्यतया दो कारणों से ऋण प्राप्त करता है। प्रथम, जबकि उसे धन की बहुत आवश्यकता होती है जो उसे अन्य स्रोतों से तुरन्त मिल नहीं पाता है तो उसे ऋणों का सहारा लेना पड़ता है। हम सभी जानते हैं कि कर की आय कुछ समय बाद प्राप्त होती है और ऋण से आवश्यक धन आवश्यकता के समय तुरन्त ही प्राप्त हो जाता है, इस कारण राज्य ऋणों द्वारा आय प्राप्त करता है। दूसरे, कुछ आर्थिक कारण ऐसे होते हैं जिनके कारण आयस्तरकता न होने हुए भी राज्य कर लगाने की

अपेक्षा ऋण लेना अधिक सामर्थ्यक समझता है। इन्हीं दोनों कारणों से आज्ञात्मक आधुनिक सरकारी के लिए ऋण प्राप्त करना आवश्यक हो गया है। विगत वर्षों में राज्यों के कार्यों में इतनी अधिक वृद्धि हो गई है कि किसी भी समय उन्हें धन की आवश्यकता सम्भव हो सकती है। कभी भी संकट उत्पन्न हो सकते हैं और उनका सामना करने के लिए राज्य की आय के माध्यम से तब काफी नहीं होता। आज-कल राज्य उत्पादक और व्यापारी भी हैं और शायक भी। दोनों ही क्षेत्रों में धन की आवश्यकता दिन प्रति दिन बढ़ती जा रही है। राज्य की अपनी अवतों तो होती नहीं जिनसे वे वह दिन प्रति दिन के खर्चों को पूरा कर सकें, क्योंकि कार्यों की वृद्धि के कारण न तो उनके लिए सम्भव ही होता है और न बचत करना राजस्व के सिद्धान्तों की दृष्टि से उचित ही समझा जाता है, इसलिए राज्य को अधिकधिक ऋणों की व्यवस्था करनी पड़ती है। इसीलिए राजकीय ऋणों की संख्या तथा प्रकार विछले पचास वर्षों में बहुत विस्तृत हो गया है। अधुना धन के प्रयोग से तो राजकीय ऋणों में बढ़ने की ही सम्भावना है, कम होने की कोई आशा नहीं की जा सकती। आधुनिक राज्यों का दृष्टिकोण समाजवादी होता जा रहा है, इसलिए भी राजकीय ऋणों की महत्ता बहुत हो गई है। प्राचीन काल में तो राजा अपने सजाने में धन जमा करके रखते थे, उन की आय की अपेक्षा उनका खर्च बहुत कम होता था। परन्तु आज कल ऐसा नहीं होता। ऐसा करना आधुनिक वृद्ध गिद्धान्तों के विपरीत होता है। इसके अतिरिक्त राज्य केवल धन की आवश्यकता की पूर्ति के लिए ही तो उधार नहीं लेता, बल्कि आर्थिक कारणों से भी उधार लेता है। व्यक्तियों की राज्य खर्च न करने देने के लिए, उनकी जेबों में ऋण द्वारा धन निकाल लेता है। ऐसा करना देश के हित में होता है। इस नीति से बहुत धन मुक्त स्तर नीचे लाया जा सकता है। इस प्रकार राजकीय ऋणों का उपयोग केवल धन सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करना ही नहीं होता है।

**राजकीय ऋणों का उद्गम एवं इतिहास**—राजकीय ऋणों का इतिहास १७वीं शताब्दी के अन्त से आरम्भ होता है। उससे पहले इस प्रकार के ऋणों का रिवाज न था। राजाओं को ऋण लेने की कोई आवश्यकता ही नहीं होती थी। वे अधिकतर धन जमा करके रखते और उसका प्रयोग सैन्य काल में किया करते थे या पड़ोस के राज्यों को लूट कर या परास्त करके हर्जाना लिया करते थे या धनी व्यक्तियों पर विशेष कर लगाकर धन इकट्ठा कर लिया करते थे। वैंस्टेबिल ने अपनी पुस्तक में कहा ही सुन्दर एवं रोचक वर्णन दिया है। वह कहता है कि, फिर राजाशा ने बैंकों से ऋण लेना आरम्भ कर दिया, परन्तु ऋण न सौदाय जाने के कारण अनेकों बैंकों तथा कम्पनियों विफल हो गईं। उसने बताया है कि सन् १३४५ में फ्लोरेंस में बार्डी नामक इटली की एक बड़ी कम्पनी, एडवर्ड तृतीय के शासन काल में इसी कारण फेल हुई कि राजा को £०० हजार पलोरोन (सोना का सिक्का जो इटली में उस समय प्रचलित था) देने थे। १६वीं शताब्दी में एडवर्ड चतुर्थ तथा एडवर्ड राजाओं ने जबर्दस्ती ऋण प्राप्त किये। प्रारम्भिक काल में जेलिया तथा

नेमिस में राजकीय ऋण एकत्रित करने के लिए विशेष बैंक स्थापित किए गए थे। यह भी कहा जाता है कि डच लोगों ने विदेशों को ऋण देना तथा प्राप्त करना आरम्भ किया था। कहा जाता है कि हालैंड पहला देश है जिसने नियमित रूप से राजकीय ऋण व्यवस्था स्थापित की थी। सन् १६९४ में बैंक ऑफ इंग्लैंड की स्थापना केवल इसी उद्देश्य से की गई थी। इस प्रकार पिछले दो वर्षों में राजकीय ऋणों का जितना विकास हुआ है, उससे यही सिद्ध होता है कि आधुनिक ढंग पर राजकीय ऋणों का इतिहास अधिक प्राचीन नहीं है और आज कल कोई भी राज्य ऐसा नहीं है जिस पर कुछ न कुछ ऋण न हो।

• **ऋण ग्रथना कर**—कुछ लेखकों ने राजकीय ऋणों की बहुत निन्दा की है और करो द्वारा आय प्राप्त करने को अधिक अच्छा बताया है। यह वाद विवाद कि कर या ऋण इन दोनों में से आय प्राप्त करने का कौन सा स्रोत अधिक अच्छा है, बहुत पुराना किन्तु महत्वपूर्ण है। इससे पहले कि हम इस वादविवाद पर दृष्टिपात करें यह आवश्यक है कि ऋण और करो के मौलिक भेद को स्पष्ट कर दें—यदि राजकीय ऋण देश के भीतर ही नागरिकों से प्राप्त किया गया है तो ऋणों द्वारा प्राप्त राशि तथा करो द्वारा प्राप्त आय, दोनों ही देश में रहते हैं और नागरिकों के प्रयोग में आते हैं। करो द्वारा प्राप्त आय को लौटाने का प्रश्न ही नहीं उठता, परन्तु ऋणों द्वारा प्राप्त राशि को लौटाना अनिवार्य होता है। किन्तु देश में ऋणों को लौटाने के बाद मुद्रा की मात्रा पूर्वत रहती है, क्योंकि जो कुछ वापिस किया गया है यह उन्हीं से लिया गया हुआ होता है। यह ध्यान रहे कि कर द्वारा व्यक्तियों से जो धन लिया जाता है वह उसी प्रकार प्रयोग नहीं किया जाता जिस प्रकार व्यक्तिगत कर दाता करते हैं। ठीक यही बात ऋणों के सम्बन्ध में भी सच है। परन्तु यह भी सच है कि करो और ऋणों द्वारा प्राप्त आय भी एक ठो ही उपयोगों में नहीं लाई जाती, ठीक उसी प्रकार जिस प्रकार व्यक्ति इन दोनों धन राशियों को समान उपयोगों में नहीं लाते। इसी प्रकार करा का भुगतान अधिकतर वर्तमान आय में से किया जाता है और ऋणों को व्यक्ति सदैव ही अपनी पूँजी में से खरीदता है। इसके अतिरिक्त करो के रूप में भुगतान की गई राशि सदा के लिए व्यक्तियों के पास से चली जाती है, किन्तु ऋण में दी गई राशि ऋण दाता को लौटा दी जाती है। यह सच है कि सरकार ऋणों का भुगतान करने के लिए कर लगाती है, इस लिए ऋणदाताओं को अपने मूलधन की पूरी राशि नहीं मिल पाती, क्योंकि इस सम्बन्ध में लगे हुए करो का भुगतान उन्हें भी तो बरतना पड़ता है।

• **राजकीय ऋणों तथा करो के भेद को स्पष्ट करने के बाद अब हम इस स्थिति में हैं कि इस वाद विवाद पर दृष्टिपात कर सकें कि राजकीय आय का स्रोत में कर अच्छा है या ऋण।** हम जानते हैं कि राज्य अपने दिन प्रति दिन कार्यों के लिए ऋण नहीं लेता। यदि राज्य ऐसा करने लगे तो न तो वह ऋण का ही भुगतान कर पावेगा और न उन के व्याज को ही दे पाएगा और दोनों की नतिरियाँ एकत्रित होती जाएँगी, जिसका भुगतान करने के लिये अन्त में बहुत

ऊँची दर से कर लगाने पड़ेगे। यदि बार-बार उत्पन्न होने वाले व्ययों के लिए ऋण प्राप्त किए जाते हैं तो ऐसे ऋणों को बार-बार लेना पड़ेगा और हर बार रागाने पड़ेगे, क्योंकि इससे प्रतिरिक्त और बड़ी दूसरी विधि भी तो नहीं है। परन्तु ऐसा करने से तो राजस्व का सम्पूर्ण खर्चा ही छित छित हो जायगा। इसलिये आवश्यक यही है कि सब बार-बार उत्पन्न होने वाले व्ययों को वर्षों द्वारा प्राप्त आय में से पूरा करना चाहिए। यदि इस प्रकार का व्यय किसी विशेष सत्र के समय करना पड़ता है तो ऋणों द्वारा पूरा किया जा सकता है। साधारणतया इसकी बार-बार उत्पन्न होने वाला व्यय धुकारना नहीं चाहिए क्योंकि सत्रकालीन परिस्थितियाँ बार-बार उत्पन्न नहीं होती। जहाँ तक उन व्ययों का सम्बन्ध है, जो दोष दस वर्षों में एक बार उत्पन्न होते हैं या जो बार-बार उत्पन्न नहीं होते, उनका ऋणों द्वारा पूरा करने में कोई दुर्घटा नहीं होती क्योंकि ऐसे ऋणों के भुगतान की आवश्यकता आने वाले वर्षों में तब तक गहनतापूर्वक की जा सकती है। परन्तु क्या ऐसी व्यवस्था करना उचित है? इस सम्बन्ध में प्रो० पीगू के विचार विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। बार-बार उत्पन्न होने वाला व्यय एक प्रकार का पूँजीगत व्यय होता है, इस दृष्टि से कि इस व्यय का भार कई वर्षों में विभाजित हो जाता है अर्थात्, इस व्यय ने कई वर्षों तक लोगों को लाभ प्राप्त होता रहता है। यह प्रमाण है कि यह पूँजीगत व्यय इस अर्थ में नहीं होता कि इससे सबैब ही पूँजी वस्तुएँ जैसे मकान, कूँबे, फँट्टी आदि का निर्माण होता है। यह इस अर्थ में पूँजीगत व्यय होता है कि यह बार-बार करना करने का बाद सरकार कुछ वर्षों तक निर्विघ्न रहती है, और एक ही व्यय का प्रत्येक वर्ष नहीं करना होता। आने वाले वर्षों के लोग इसी व्यय के लाभ प्राप्त करते रहते हैं। जब आने वाले वर्षों के लोगों को भी इस व्यय से लाभ पहुँचना है तो यह तो न्यायोचित नहीं होगा कि इस व्यय का कुल भार वर्तमान व्यक्तियों को ही सहन करना पड़े। अतः यह आवश्यक है कि भविष्य में आने वाले लोग भी उस वर्ष का कुछ भार सहन करें। करारोपण द्वारा वर्षों को पूरा करने का प्रतिपाद यह है कि सारा भार वर्तमान व्यक्तियों पर ही पड़ेगा। इसलिये ऐसे व्ययों को ऋणों द्वारा पूरा करना चाहिए। जब नागरिक राज्य की ऋण प्रदाय करते हैं तो वह अपनी वसुला में से देते हैं, अर्थात् राज्य द्वारा ऋण प्राप्त करने में व्यक्तियों की बचत कम हो जाती है और इन बचतों से भविष्य में प्राप्त होने वाली आय भी कम हो जायगी जिसका उपयोग पूर्ण रूप से भविष्य में आने वाली भवनों की करती। इस प्रकार व्यय कम होने से, इन ऋणों का भार भविष्य के लोगों पर भी पड़ेगा। विशेष में ऐसे व्यय का लाभ वर्तमान और भविष्य दोनों ही के लोगों को पहुँचता है। इसीलिए इस व्यय की पूर्ति ऋण द्वारा होनी चाहिए, ताकि व्यय का भार भी वर्तमान और भविष्य दोनों ही के लोगों द्वारा सहन किया जा सके। अतः जो व्यय उत्पादक हैं, अर्थात्, जिसका लाभ कई वर्षों तक लोगों को प्राप्त होता रहता है, उनकी पूर्ति ऋणों द्वारा होनी चाहिए और जिस व्यय का लाभ केवल वर्तमान तक ही सीमित रहता है उसकी पूर्ति करारोपण द्वारा होनी चाहिए।

उपर्युक्त विवरण में स्पष्ट है कि आधुनिक सरकारों को अपने विभिन्न प्रकार के व्ययों को (जो असीमित हैं) पूरा करने के लिये ऋण प्राप्त करने ही पड़ते हैं। हम पहले भी कह चुके हैं कि राज्य द्वारा लिये गये सारे ऋण ही उत्पादक नहीं होने, या सारे ऋण ही उत्पादक कार्यों में नहीं लगाये जाते, इस लिये यह सोचना कि राज्य ऋणों को अनुत्पादक कार्यों पर व्यय नहीं करता एक भ्रम होगा। वर्तमान शताब्दी में राजकीय ऋणों की प्रथा बहुत अधिक प्रचलित हो गई है और इसीलिये इसे आधुनिक क्रिया (modern phenomenon) कहते हैं, क्योंकि आधुनिक समय में राज्यों को इतने कार्य करने पड़ते हैं कि बिना ऋण लिये उनका काम ही नहीं चल सकता। जैसे-जैसे राज्यों के कार्यों में वृद्धि होती चली गई है, वैसे ही वैसे राजकीय ऋणों का आकार एवं मात्रा भी बढ़ती गई है, यद्यपि इनका समय समय पर बहुत कड़ा विरोध होता रहा है। ग्लेडस्टन (Gladston) राज्य द्वारा प्राप्त किये गये ऋणों को इसलिये बुरा मानता था, क्योंकि उनका यह विद्वान्ता था कि 'इनसे फिजूल खर्ची बढती है, युद्ध को प्रोत्साहन मिलता है और उस राष्ट्र के लिये, जो इनका उपयोग करता है, हानिकारक आर्थिक परिस्थितियाँ उत्पन्न होती हैं। ह्यूम के अनुसार 'बिना वाद विवाद के ही यह नीति नाज करने वाली होती है'। प्राचीन आर्थिक लेखक एडम स्मिथ एवं रिकाडों भी राज्य द्वारा ऋण प्राप्त करने की नीति को बुरा तथा देश के लिये हानिकारक मानते थे। एडम स्मिथ का तो विचार था कि इस प्रकार की नीति दीर्घकाल में देश को नष्ट कर देती है। दूसरी ओर कुछ लेखक ऐसे हुये हैं, जिन्होंने पूर्ण रूप से प्रति विरोधी विचार प्रकट किये हैं और 'राजकीय ऋणों का केवल पक्ष ही नहीं लिया है बल्कि उन्हें आवश्यक भी बताया है। जर्मन अर्थशास्त्री डिज़ेल (Dietzel) के अनुसार असाधारण व्यय को ऋण द्वारा पूरा करना इसलिये उचित है कि राज्य, समाज की अर्थोत्पत्ति का एक भाग है और उसकी सेवा के लिये जो कोई भी असाधारण, धन का व्यय किया जाता है, वह 'वित्तियोग की भाँति होता है।' परन्तु ये विचार प्रति विरोधी हैं और इनमें से निगी एक को भी सर्वव्यापी कहना उचित न होगा, क्योंकि कभी-कभी तो राज्य को अपने खर्चों को पूरा करने के लिये ऋण लेना आवश्यक होता है और कभी वह केवल ऋणों द्वारा प्राप्त आय से ही काम चलाती है। यही नहीं ऋण द्वारा खर्चों को पूरा करना लाभप्रद भी होता है। हम इस वाद विवाद पर पहले ही दृष्टिपात कर चुके हैं। राजकीय ऋणों के आधुनिक काल में अनेकों उद्देश्य होगे हैं यह उद्देश्य निम्न प्रकार हैं -

१. ऋणों के उद्देश्य—

(१) राज्य ऋणों का सहारा उस समय लेता है, जब कि या तो व्यक्तिगत म कर देने की सामर्थ्य नहीं होती या अधिक करारोपण से शान्ति भंग होने का भय होता है। राज्य, ये ऋण साधारण कार्यों को पूरा करने के लिये भी ले सकता है, परन्तु ऐसी नीति केवल अल्पकालीन ही होना चाहिये क्योंकि अधिक समय तक इन नीति को अपनाने से देश की सत्ता को नष्ट करना होगा।

(२) राज्य प्राकृतिक मकदों को दूर करने के लिये भी ऋणों का सहारा लेता

है। ऐसी असाधारण परिस्थितियों में, जैसे, अनाज, बाद, महापानी, ज्वार भाटा आदि के समय जबकि देश की अर्थ व्यवस्था बँसे हो छिन्न भिन्न हो जाती है, तब तब तब प्रायः प्राप्त करना तो आन्तरिक विद्रोह को ही जन्म देना होगा। इसलिये राज्य ऐसी परिस्थितियों में ऋण द्वारा काम चलाता है।

(३) राज्य, उत्पादक कार्यों के लिये भी ऋण प्राप्त करता है जैसे, देश के प्राकृतिक साधनों का अधिकतम उपयोग करने के लिये या देश के आर्थिक विकास के लिये। एक अधिकृत या कम विकसित देश के लिये तो यह ऋण परमावश्यक होते हैं, क्योंकि इन देशों में तब तक प्रायः प्राप्त करने की अधिक गुणांश नहीं होती।

(४) राज्य, राजकीय उपयोज्यों के लिये तथा सार्वजनिक कार्यों (Public works) के लिये भी ऋण प्राप्त करता है। यह कार्य भी उत्पादक होते हैं और प्रत्येक वर्ष राज्य को इनमें प्रायः प्राप्त होती है। इसी प्रकार राज्य जनोपयोगी भवार्थ सम्पन्न करने के लिये भी ऋण लेता है, जैसे नहरें, रेलें, सड़कें आदि बनवाना। इन सेवाओं के मूल्य से भी राज्य को प्रायः प्राप्त होता है।

(५) आधुनिक काल में अधिकतर राज्यों की प्रवृत्ति समाजवादी होने की ओर है। वे व्यापार तथा उद्योगों का राष्ट्रीयकरण कर रहे हैं और उनका सत्तात्मक स्वयं करते जा रहे हैं। आधुनिक उद्योगों में बहुत बड़ा माना मूल्य की आवश्यकता होती है, जिसकी पूर्ति केवल ऋणों द्वारा ही हो सकती है। इसके अतिरिक्त व्यापार की दृष्टि से भी यह उचित होता है। हम इसके सम्बन्ध में पहले कुछ बतें हैं।

(६) कभी कभी राज्य ऐसी सवाये सम्पन्न करने के लिये ऋण प्राप्त करता है जिनमें प्रत्येक रूप में उत्पादन में कोई वृद्धि नहीं होती, किन्तु दीर्घकाल में देश की उत्पादन शक्ति में बहुत वृद्धि होती है, जैसे, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि से सम्बन्धित सेवाएँ। इन सेवाओं के ऋण की राशि तथा व्याज की राशि पर भुगतान करने के लिये दुरुस्त ही धन प्राप्त नहीं होता बल्कि सामाजिक तथा आर्थिक उत्पत्ति होती है।

(७) आधुनिक समय में युद्ध तथा रक्षा सम्बन्धी व्यय तथा बहुत अधिक खर्चीली तथा गहरी होती है जिनको बिना ऋणों की सहायता के निचरा ही नहीं आ सकता। इसलिए बड़े से बड़े देशों में युद्धकाल में ऋण प्राप्त किए हैं।

(८) हम पहले भी कह चुके हैं, कि राजकीय ऋणों का उद्देश्य राजस्व केवल धन प्राप्त करना ही नहीं होता, बल्कि आर्थिक तथा व्यापारिक दशाओं में स्थायित्व उत्पन्न करना भी होता है। मुद्रा-प्रसार के काल में राज्य इन ऋणों द्वारा मूल्यों को स्थायी बनाने हैं।

(९) अन्त में राजकीय ऋणों से भाईचारे, पारस्परिक सहयोग तथा विश्वरता की भावना उत्पन्न होती है, इसलिए राजकीय ऋण व्यवस्था का उद्देश्य राजनीतिक क्षेत्र में मित्रता उत्पन्न करना भी होता है।

उपर्युक्त उद्देश्यों को देखते से पता चलता है कि राज्य मुख्यतया, चालू व्ययों के लिए, मरुटकानीय परिस्थितियों के लिए, उद्धार कार्यों के लिए, सामाजिक सेवाओं के लिए और आर्थिक स्थिरता के लिए ऋण प्राप्त करते हैं। साधारणतया,

जैसा हम कह चुके हैं, चालू व्ययों को करारोपण द्वारा पूरा करना चाहिए, क्योंकि ऐसा करने से अपव्ययिता कम होती है और आने वाली सरकारों पर ऋण-भार भी नहीं पड़ता। इसके अतिरिक्त ऋण द्वारा राष्ट्रीय के धन उत्पादक कार्यों से निश्चल कर अनुत्पादक नायों में लगने लगते हैं जिसका बुरा प्रभाव राष्ट्रीय उत्पत्ति पर पड़ता है। असाधारण परिस्थितियों की बात दूसरी है। इनमें चालू व्यय को ऋणों द्वारा पूरा किया जा सकता है, किन्तु इसे हम स्थायी नीति का रूप नहीं दे सकते। जहाँ तक सकटकालीन परिस्थितियों का प्रश्न है, उनके लिए ऋण प्राप्त किए जा सकते हैं। हम पहले ही स्पष्ट कर चुके हैं कि कर की उत्पादकता की भी एक सीमा होती है। कर की दर को हम अनिश्चित सीमा तक नहीं बढ़ा सकते और किसी न किसी बिन्दु पर अवश्य ही रुकना पड़ेगा। इसके अतिरिक्त कर की दर अधिक बढ़ाने से दीर्घकाल में बरदाताओं की वृत्ति करने तथा कार्य करने की शक्ति भी हतोत्साहित होने लगती है। परन्तु यह निश्चित करने से पहले, कि सकटकालीन परिस्थितियों का समाधान करने के लिए ऋण लेना करारोपण की अपेक्षा अधिक उपयुक्त होगा या नहीं, यह भी देखना आवश्यक है कि सरकारी अवधि कितनी है। यदि यह परिस्थितियाँ अल्पकालीन हैं तो ऋण द्वारा पूरा करने में कोई हानि नहीं और यदि दीर्घकालीन हैं तो अवश्य ही कर प्रणाली में उचित परिवर्तन करने ही होंगे। युद्ध अर्थव्यवस्था की बात ही बिल्कुल निराश्वरी है। युद्ध के लिए तो राष्ट्र के सारे गाँवों को ही जुटाना पड़ता है। परन्तु युद्ध संचालन इतना अधिक खर्चीला होता है कि राष्ट्रीय स्रोतों से काम नहीं चलता और ऋण प्राप्त करने पड़ते हैं और साथ ही कर भी लगाने पड़ते हैं। अकेले ऋणों से भी काम नहीं चलता और अकेले करों से भी काम नहीं चल सकता। इनमें से किसी एक पर निर्भर रहना बुद्धिमानी नहीं होगी, इसलिए दोनों स्रोतों के अतिरिक्त, यदि और कोई अन्य उपाय किया जा सके तो उसको भी अपनाया चाहिये। कुछ मार्गजनिक कार्य तथा आर्थिक विकास की योजनाएँ इतनी विस्तृत और विशाल होती हैं और उगम इतने अधिक धन की आवश्यकता होती है कि इनको कार्यान्वित करने के लिये भी ऋणों का सहारा लेना आवश्यक होता है। ऐसे ऋणों से देश की जनता पर कोई अनुचित भार भी नहीं पड़ता, क्योंकि ये सारे व्यय उत्पादक होने हैं और इनकी आय में से ऋणों के मूलधन तथा व्याज का भुगतान किया जा सकता है। ऐसे ऋणों के भुगतान के लिये करारोपण की आवश्यकता नहीं होती। ये ध्यान रहे कि किसी भी योजना को आरम्भ करने से पहले और ऋण प्राप्त करने से पहले यह निश्चित कर लेना चाहिए कि क्या उस योजना को पूरा करना देश के हित में होगा या नहीं, और दूसरे, यह सिद्ध करना होगा कि क्या उस उद्यम को सरकार के अतिरिक्त और कोई अन्य संस्था सफलतापूर्वक चला नहीं सकती। यदि ये दोनों बातें सरकार के पक्ष में हों तो सामान्य रूप से यह कह सकते हैं कि उत्पादन कार्यों के लिये ऋणों द्वारा धन प्राप्त करना उपयुक्त होता है। सामाजिक सेवाएँ, एक प्रकार के चालू व्यय हैं और दार-बार उत्पन्न होते हैं, ऐसे व्ययों को करारोपण द्वारा ही पूरा करना चाहिये। आर्थिक



जीवन को स्थायी बनाने के लिए ऋणों का जो महत्व है, उसको हम पहले कई बार स्पष्ट कर चुके हैं। लर्नर (Lerner) का तो यही कहना है कि राजकीय ऋणों का उद्देश्य धन प्राप्त करना नहीं होना चाहिए, बल्कि व्यक्ति जीवन को समुचित बनाने के लिए राजकीय ऋणों को प्राप्त करना चाहिए। ऋणों द्वारा मुद्रा-स्फीति बाल में व्यक्तियों से अनिश्चित धन प्राप्त करके मूल्य-स्तर को स्थायी बनाया जा सकता है। इसी प्रकार मुद्रा-सकुचन बाल में वैसा से ऋण प्राप्त करके, सरकार कई-कई योजनाओं को चलाकर उस धन की व्यक्तियों में फैला सकती है, ताकि उनकी धन स्थिति बढ़े और मिलने हुए मूल्य बढ़न लगे। अतः मुद्रा-स्फीति तथा मुद्रा-सकुचन, दोनों स्थितियों में राजकीय ऋण लाभकारक सिद्ध हो सकते हैं।

### राजकीय ऋणों का वर्गीकरण

राजकीय ऋणों के कई रूप हो सकते हैं। हम यहाँ पर इन विभिन्न रूपों का वर्णन करेंगे। ये निम्न प्रकार हैं—

१. आन्तरिक तथा बाह्य ऋण—राज्य देश के भीतर भी ऋण प्राप्त करता है और विदेशों से भी। जो ऋण देश के भीतर प्राप्त किए जाते हैं, उन्हें आन्तरिक ऋण कहते हैं और जो विदेशों से प्राप्त किए जाते हैं उन्हें बाह्य ऋण कहते हैं। प्रथम प्रकार के ऋण राज्य की देश के नागरिकों एवं मर्यादा आदि से ही प्राप्त हो जाते हैं। साधारणतया राज्य देश के भीतर ही ऋण प्राप्त करना चाहता है, परन्तु जब वह अपने प्रयत्नों में अधिक सफल नहीं हो पाता तो उसे विदेशों के लोगों द्वारा ऋण लेना पड़ता है। अतः बाह्य ऋण वे होते हैं जो एक राज्य को अन्य राज्यों से या अन्य देशों के व्यक्तियों से प्राप्त होते हैं। दूसरे सब्जियों में आन्तरिक ऋण उधार लेने वाले राज्य को अपनी ही मुद्रा में अपने देश की सीमाओं के प्रसार करने वाले व्यक्तियों से प्राप्त होते हैं तथा बाह्य ऋण देश के बाहर रहने वाले व्यक्तियों से विदेशी मुद्रा में प्राप्त होते हैं। आन्तरिक ऋण सेना उसी समय प्रच्छा होता है, जब देश में व्यक्तियों के पास अनिश्चित धन उधार देने को होता है क्योंकि व्यक्तिगत व्यवसायों और उपक्रमों में लगाने के लिए भी पूँजी उपलब्ध होती रहती है और सरकार को भी धन राशि प्राप्त हो जाती है। परन्तु यह निश्चित करना सदैव ही सम्भव नहीं होगा कि देश में अनिश्चित धन व्यक्तियों के पास है या नहीं। इसका केवल एक ही सूचक हो सकता है और वह है व्याज की नीची दर। किन्तु यह भी कोई निश्चित आधार नहीं है, क्योंकि व्याज की नीची दर केवल धन की अधिकता के कारण ही हो नहीं सकती। यह ध्यान रहे कि आन्तरिक ऋण इच्छित तथा अनिच्छित, दोनों ही हो सकते हैं, जब कि विदेशी ऋण केवल इच्छित ही होते हैं। आन्तरिक ऋणों से देश के आर्थिक माधन तथा राष्ट्रीय आय पर कोई भी प्रभाव नहीं पड़ता, क्योंकि इन ऋणों से केवल धन का जलट फेर ही होता है। बाह्य ऋणों में देश का धन देश में नहीं रहता। बाह्य ऋणों में ऋणदाता देश की राष्ट्रीय आय ऋण देते समय कम हो जाती है, परन्तु ऋण चुकाते समय ऋणी देश से बाहर

धन जाता है और राष्ट्रीय आय कम हो जाती है। किन्तु सकट काल में बाह्य ऋणों से बड़ी सहायता प्राप्त होती है, विशेषकर जब देश के भीतर धन प्राप्त नहीं होता। अविकसित देश ऐसे ऋणों द्वारा अपने देश का आर्थिक विकास कर सकते हैं और विदेशी वस्तुओं को भी प्राप्त कर सकते हैं।

**आन्तरिक ऋणों का भार**—हम कह चुके हैं कि आन्तरिक ऋणों में देश का धन देश के बाहर नहीं जाता और केवल धन का पुनर्वितरण ही होता है, इसलिये ऐसे ऋणों का कोई प्रत्यक्ष भौतिक भार नहीं पड़ता है। जहाँ तक वास्तविक भार का सम्बन्ध है सो इस बात पर निर्भर करता है कि ऋण द्वारा प्राप्त किये हुए धन का उपयोग किन प्रकार किया जा रहा है। यदि ऐसे ऋणों से देश में धन का वितरण असमान होता है तो इनका वास्तविक भार बहुत अधिक होगा। यदि ऋण धनी व्यक्तियों द्वारा खरीदा गया है और उसका भुगतान करने के लिए सरकार छोटी आय वाले व्यक्तियों पर कर लगाती है तो इसका वास्तविक भार बहुत अधिक होगा, और यदि ऋण को निर्धन व्यक्तियों ने खरीदा है और सरकार धनी व्यक्तियों पर कर लगाकर उसका भुगतान करना चाहती है तो उसका वास्तविक भार बहुत कम होगा। दूसरी ओर यदि ऋण द्वारा प्राप्त धन राशि अनुत्पादक कार्यों में लगाई गई है तो इसका वास्तविक भार व्यक्तियों पर अधिक पड़ेगा और यदि उत्पादक कार्यों में लगाई गई है तो देश की आय बढ़ने से व्यक्तियों पर वास्तविक भार कम होगा। परन्तु व्यावहारिक जीवन में अधिकतर ऋणों का वास्तविक भार बहुत अधिक होता है क्योंकि, ये ऋण धनी व्यक्तियों द्वारा खरीदे जाते हैं और कर निर्धन व्यक्तियों को भी देने पड़ते हैं। इन ऋणों का एक दूसरी प्रकार से प्रत्यक्ष वास्तविक भार भी पड़ता है। निर्धन व्यक्तियों का धन, धनी व्यक्तियों के पास हस्तान्तरित होने के साथ साथ धन नवयुवकों के हाथों से निकल कर वृद्ध व्यक्तियों के पास चला जाता है और सक्रिय उपयोगों से निकल कर निष्क्रिय उपयोगों को स्थानान्तरित हो जाता है। अधिकांश ऋण वृद्ध व्यक्तियों द्वारा खरीदा जाता है, परन्तु कर का भुगतान अधिकतर नवयुवकों को अपनी वर्तमान आय में से करना पड़ता है, जबकि वृद्ध व्यक्तियों ने ये ऋण पुरानी वृद्धता में से खरीदा था। इसी प्रकार ऋण तो एक निश्चित धन से खरीदा जाता है, जबकि उसका भुगतान उम्र धन में से करना होता है जो उद्योग तथा व्यापार जैसे सक्रिय उपयोगों में लगा हुआ है।<sup>1</sup> आन्तरिक ऋणों का अप्रत्यक्ष भार भी देश के नागरिकों पर पड़ता है। ऋणों का भुगतान सरकार करों को लगा कर करती है और इस कारण व्यक्तियों को अधिक कर भार सहन करना पड़ता है। उनकी बचाने तथा कार्य करने की क्षमता पर बुरा प्रभाव पड़ता है। इसके अतिरिक्त ऋण नुकाने के लिये धन को कभी कभी ऐसे कार्यों में लगाना पड़ता है जिससे नागरिकों का हित तुरन्त ही भ्रष्ट नहीं होता। अतः एक तो देश में उत्पादन कम होने में और दूसरे धन के वितरण की असमानता बढ़ने से आन्तरिक ऋणों का भार देश के व्यक्तियों पर अप्रत्यक्ष रूप से भी पड़ता है। यह सवालन के लिये प्राप्त

किये गये ऋणों का भार भी देश के व्यक्तियों को ही सहन करना पड़ता है। युद्ध काल में एक तो बँस ही वस्तुओं का प्रभाव रहने से व्यक्तिगत या जीवन स्तर गिर जाता है और यही प्रभाव मूल्यों के बढ़ने के कारण भी होता है। युद्ध समाप्त होने के बाद बेरोजगारी बढ़ने मूल्यों और व्याज की दरों के गिरने के कारण वास्तविक भार भी अधिक होता जाता है। उसने अतिरिक्त बाजार में व्याज की दर बढ़ने के कारण सरकारी प्रतिभूतियों पर ऊँची व्याज की दर होने के कारण उनका मूल्य उँचा होता जाता है जिससे ऋण का भार और भी अधिक हो जाता है। संक्षेप में हम यह समझते हैं कि आंतरिक ऋणों का मौद्रिक भार प्रत्यक्ष कुछ भी नहीं होता किन्तु वास्तविक भार बहुत अधिक होता है।

**बाह्य ऋणों का भार**—यह विद्वानों द्वारा बताया जाता है कि बाह्य ऋणों का भार उस देश के नागरिकों को सहन करना पड़ता है जो ऋण लेता है। ऐसे ऋणों का मौद्रिक भार धन की उस राशि से नाश जाता है जो ऋणी देश मूलधन और व्याज के रूप में विदेशी ऋणदाता को देना है और प्रत्यक्ष वास्तविक भार उस हानि से नाश हो सकता है जो ऋणी देश में से उतना धन निकल जाने से कारण वहाँ के नागरिकों को सहन करना पड़ेगा। यदि ऐसे ऋणों को धीरे-धीरे लोग चुकाते हों तो प्रत्यक्ष वास्तविक भार कम होगा अपेक्षाकृत उस स्थिति के जब गरीब लोग उस धन का भुगतान करें। ऐसी ऋणों का अप्रत्यक्ष भार तो ऋणी देश के व्यक्तियों पर पड़ता ही है। कारण यह है कि ऋणी देश की सरकार उन ऋणों का भुगतान करने के लिए जरूर लगानी है जिसका भार नागरिकों को सहन करना पड़ता है। परन्तु यह विचार पूर्णतया सत्य नहीं है। बात यह है कि जो ऋण हम विदेशों से प्राप्त करते हैं उनमें हम अपने देश में उत्पादन बढ़ाते हैं और जो मूल धन बँसते हैं वह उन्हीं लाभ में से तो भुगतान करते हैं जो उत्पादन में वृद्धि करने से प्राप्त होगा है। कुछ घरेलू बाढ़ हम उस ऋण को चुका देते हैं। हमारे देश में औद्योगिक उन्नति भी हो जाती है, विदेशी निभरता भी समाप्त हो जाती है और जो धन उन वस्तुओं की खरीदने के कारण हमें विदेशों को भजना पड़ता था वह भी अब भेजना नहीं पड़ेगा। इसलिए यह सोचना कि बाह्य ऋणों से ऋणी देश के नागरिकों को ऋण का अप्रत्यक्ष भार सहन करना पड़ता है भ्रमपूर्ण है। यद्यपि यह है कि दीर्घ काल में ऐसे ऋणों से देश में नागरिकों को कुछ भी भार नहीं सहन करना पड़ता यदि इन ऋणों को उत्पादक उपयोगों में लगाया गया है। वास्तव में यह घड़ा विचार प्रसन्न विषय है और भिन्न भिन्न व्यक्तियों ने इसके पक्ष तथा विपक्ष में अनेक तर्क रखे हैं। हम निम्न में इन तर्कों को देते हैं—

**बाह्य ऋणों के पक्ष में तर्क**—(१) अधविकसित या अविकसित देशों का आर्थिक विकास बिना विदेशी ऋण प्राप्त किए ही हो नहीं सकता। ऐसे देशों को केवल धन ही नहीं चाहिए बल्कि वैज्ञानिक, औद्योगिक, सामाजिक ज्ञान भी चाहिए और विदेशी मशीनों भी चाहियें। ये सभी वस्तुएँ बाह्य ऋणों के रूप में प्राप्त हो जाती हैं।

(२) युद्ध का सफल संचालन बिना बाह्य ऋणों के सम्भव ही नहीं। सत्तार का कोई भी ऐसा युद्ध नहीं है जिसमें युद्ध में भाग लेने वाले देशों ने दूसरे देशों से ऋण न लिए हो। इङ्गलैण्ड को ही देखिये, दूसरे युद्ध में, भारत, मित्र, अमेरिका आदि देशों से कितनी अधिक मात्रा में ऋण लिए थे।

(३) युद्ध काल में जिन देशों की अर्थ व्यवस्था छिन्न भिन्न हो जाती है उन का पुनर्निर्माण भी विदेशी पूंजी अथवा बाह्य ऋणों से ही किया जाता है। दूसरे युद्ध के बाद की स्थिति हमारे सामने है और पिछले पन्द्रह वर्षों में विभिन्न देशों ने विश्व बैंक तथा अन्य देशों से कितने ऋण लिए हैं, सब हमारे सम्मुख हैं। भारत को ही लीजिए, जो उन्नति हमारे देश ने की है वह कदापि भी बिना बाह्य ऋणों के सम्भव न थी।

(४) विदेशी विनिमय दर की प्रतिकूलता को भी बाह्य ऋणों द्वारा दूर किया जा सकता है।

**बाह्य ऋणों के विपक्ष में—**(१) जो लोग बाह्य ऋणों के पक्ष में नहीं हैं, उनका पहला तर्क यह है कि विदेशों से ऋण प्राप्त करने से, अपने देश का बहुत सा धन ब्याज तथा मूलधन के रूप में विदेशों के पास चला जाता है और अपने देश को बहुत हानि उठानी पड़ती है।

(२) वे दूसरा तर्क यह देते हैं कि ऐसे ऋणों से ऋणी देश दीर्घकाल में ऋणदाता देश का एक प्रकार से दास बन जाता है।

सब तो यह है कि विदेशी ऋण तनिक भी हानिकारक नहीं है यदि उनका प्रबंध तथा नियंत्रण स्वदेशी सरकार के ही हाथ में हो और उनका उपयोग इस प्रकार किया जाए कि देश की उत्पादन शक्ति बढ़े।

**२. उत्पादक या पुनर्त्पादक, अनुत्पादक या मृत-भार ऋण—**राजकीय ऋणों का दूसरा वर्गीकरण, उत्पादक, पुनर्त्पादक, अनुत्पादक या मृत-भार ऋणों में किया गया है। उत्पादक ऋण वे ऋण होते हैं, जिनकी धनराशि को ऐसे व्यवसायों तथा उपक्रमों में लगाया जाए जिनकी आय से उसके ब्याज तथा मूलधन को ऋण की परिपक्वता (maturity) के बाद लौटाया जा सके। अधिकतर सरकार इन ऋणों को उन उपक्रमों में लगाती हैं, जिन पर उसका पूरा नियंत्रण होता है और वे अधिकतर वे उद्योग होते हैं जिनका चलाया जाना देश के हित में होता है या जो देश के लिये आवश्यक होते हैं, परन्तु जिनमें निजी उपक्रम भाग लेने के लिए संभाव्य नहीं होता जैसे रेलें, नहरें, बिजली घर इत्यादि। दूसरी ओर वे ऋण जिनको ऐसे कार्यों में लगाया जाए कि ऋण की परिपक्वता के बाद ब्याज तथा मूलधन की राशि का भुगतान उन उपयोगों द्वारा न किया जा सके, अर्थात् ऐसे उपयोगों में लगाया जाए कि उनमें कोई भी आय प्राप्त न हो, जैसे युद्ध संचालन पर खर्च करना, अकाल, भूकम्प, बाढ़ पीड़ितों को आर्थिक सहायता देना। ऐसे ऋणों के ब्याज तथा मूलधन की राशि का भुगतान कर लगाकर किया जाता है। यदि हम उत्पादक शब्द का अर्थ केवल आर्थिक दृष्टिकोण से न लेकर साधारण दृष्टिकोण से लें तो हर व्यय

दीर्घकाल में उत्पादक होता है। भूकम्प, बाढ़ आदि पर किया हुआ व्यय भी उत्पादक हो सकता है और यदि उत्पादक नहीं तो रक्षात्मक (protective) तो अवश्य होता है। इसी प्रकार सामाजिक सेवाओं पर किया हुआ व्यय भी दीर्घ काल में रक्षात्मक होता है, क्योंकि इनसे सामाजिक कल्याण में वृद्धि होती है। अनुत्पादक ऋणों को मृत-भार ऋण भी कहते हैं।

३. मृत-भार वाला ऋण, सक्रिय एवं निष्क्रिय ऋण—श्रीमती हिप्प ने राजकीय ऋणों को तीन वर्गों में विभाजित किया है, अर्थात् मृत-भार वाला ऋण (Dead-weight Debt), सक्रिय ऋण (Active Debt) और निष्क्रिय ऋण (Passive Debt)। पहले वर्ग में वे ऋण आते हैं जिनके व्यय में देश की उत्पादन शक्ति में कोई वृद्धि नहीं होती। श्रीमती हिप्प ने अनुत्पादक ऋणों को ही मृत-भार ऋण कहा है। उत्पादक ऋणों को उन्होंने सक्रिय ऋणों का नाम दिया है। उनके अनुसार सक्रिय ऋण वे हैं जिनके व्यय में आय भी प्राप्त होती है और देश की उत्पादन शक्ति में भी वृद्धि होती है जैसे रेल, नहरा आदि पर व्यय। निष्क्रिय ऋण वे हैं जिनमें न तो कोई आय ही प्राप्त होती है और न देश की उत्पादन शक्ति में ही वृद्धि होती है किन्तु जिनके व्यय में व्यक्तियों की मनोप्राप्ति होता है, जैसे पार्क, हवाघर, मजाबघर आदि बनवाना।

४. इच्छित तथा अनिच्छित ऋण—राजकीय ऋणों का चौथा वर्गीकरण इच्छित (Voluntary) तथा अनिच्छित या बलात् (Involuntary or Forced) ऋणों में किया गया है। जो ऋण सरकार को केवल धोपणा मात्र से ही प्राप्त हो जाते हैं, अर्थात् जिन्हें नागरिक स्वयं अपनी इच्छा से देते हैं और सरकार की ओर से कोई दबाव नहीं पड़ता, ऐसे ऋणों को इच्छित ऋण कहते हैं। ये ऋण आनामि भी होते हैं और बाह्य भी। जब सरकार को इच्छित ऋण पर्याप्त मात्रा में नहीं मिल पाते तब सरकार नागरिकों पर दबाव डालती है और उनकी इच्छा न होने हुए भी उनसे ऋण प्राप्त कर लेती है। ऐसे ऋणों को अनिच्छित ऋण कहते हैं। सरकार ऐसे ऋणों को उस समय ही एकत्रित करती है जब मरुत काल होता है या जब उसकी साक्ष इतनी कम हो गई होती है या लोग या निवास इतना कम हो गया होता है कि वे सरकार को ऋण देना नहीं चाहते। सरकार अपनी राजनैतिक सत्ता का प्रयोग करती है और नागरिकों को ऋण देने के लिये बाध्य कर देती है। मनुष्यी तथा अठागृही शताब्दियों में ऐसे ऋणों का अधिक गिवाज था। आधुनिक राजकीय ऋण व्यवस्था में ऐसे ऋणों को कोई स्थान प्राप्त नहीं है। सरकार ऐसे ऋणों के स्थान पर राज-कल कर लगाना अधिक उचित समझती है, क्योंकि करा में नागरिकों को उतनी ही नाराजगी होती है जितनी अनिच्छित ऋणों में साथ ही एक अच्छी बात यह भी होती है कि सरकार को प्राप्त किये हुये धन की लौटाना नहीं पड़ता। यह पूर्णतया सच नहीं है कि अनिच्छित ऋणों का आजकल प्रयोग नहीं किया जाता। इनके केवल रूप में ही परिवर्तन हो गया है। उनसे मिलते-जुलते ऋणों का प्रयोग आजकल भी होता है जैसे प्रथम महायुद्ध में जमींदारों तथा आयकर देने वाले व्यवसायियों को

युद्ध-बन्ध (War Bonds) खरीदने पड़े थे। परन्तु ऐसे ऋण केवल भीषण सकट में ही लिये जाते हैं।

५. अनिश्चित कालीन अथवा दीर्घकालीन और निश्चित कालीन अथवा अल्पकालीन ऋण—पाँचवें वर्गीकरण के अनुसार राजकीय ऋणों का अनिश्चित-कालीन (Funded) अथवा निश्चितकालीन (Unfunded) ऋणों में विभाजित किया जाता है। पहले प्रकार के ऋणों को दीर्घकालीन या स्थायी ऋण और दूसरे प्रकार के ऋणों को अल्पकालीन या अस्थायी ऋण भी कहते हैं। इस वर्गीकरण पर लेखकों में बड़ा मतभेद है। डा० डाल्टन के अनुसार 'अनिश्चित कालीन ऋण का जब निश्चित कालीन ऋण से भेद किया जाता है, तब उच्चतम अभिप्राय उक्त ऋण से होता है, जिसका मूलधन कभी भी लौटाना आवश्यक नहीं होता, परन्तु जिसके राज का भुगतान करने की गारण्टी दी जाती है, जैसे इंग्लैंड के ब्रिटिश कंसुलस (British Consuls)। इसी प्रकार निश्चितकालीन ऋण वे हैं, जिनका भुगतान प्राप्त करने के एक साल के अन्दर करना होता है।' २ किन्तु उनका विचार है कि, "अनिश्चितकालीन, निश्चितकालीन व अल्पकालीन (Floating) शब्दों का प्रयोग अक्सर भ्रमात्मक होता है। इस प्रकार मन् १९१९ में जारी किये गये अनिश्चित-कालीन ऋण को, जो अल्पकालीन ऋण के एक भाग के लिये धन इकट्ठा करने के हेतु था और जिसका मन् १९६० और १९६० के बीच भुगतान होता था सरकारी तौर पर निश्चितकालीन ऋण कहा गया है।" ३ इसी विषय पर एडम स्मिथ लिखते हुये कहते हैं कि, "व्यक्ति के समान, राष्ट्र भी साधारणतया अपनी व्यक्तिगत मामलों पर ऋण का भुगतान करने के लिये कोई कोष निश्चित या बन्धक किये बिना ही उधार लेने लगे हैं, और जब उनकी इस प्रकार ऋण प्राप्त नहीं हुये तो वे कोष को निश्चित या बन्धक करके ऋण प्राप्त करने लगे हैं।" ४ पहली प्रकार के ऋण निश्चित कालीन और दूसरी प्रकार के अनिश्चित कालीन ऋण हैं। परन्तु इन शब्दों का प्रयोग आजकल उस अर्थ में नहीं किया जाता जिसमें एडम स्मिथ ने किया था। प्रो० कोहन (Cohn) ने स्मिथ के विचार का समर्थन नहीं किया है। वह स्मिथ द्वारा बताया गया भेद को पुराना बताया हुये कहते हैं कि अनिश्चितकालीन ऋण दीर्घ-कालीन होते हैं और निश्चित कालीन, अल्पकालीन ऋण होते हैं। इसमें साथ साथ उनका यह कथन है कि, "यद्यपि ऋण के विभिन्न कारण तथा उद्देश्य समय की अवधि पर निर्भर करते हैं।" हम इस अर्थ को ऊपर समझा ही चुके हैं जिसमें आजकल निश्चित कालीन और अनिश्चित कालीन ऋणों को समझा जाता है। बेंगनर ने इन दोनों के भेद को समझाने के लिये निम्न बातों का उल्लेख किया है —

(१) निश्चित कालीन ऋण शीघ्र ही समाप्त होने वाली आवश्यकताओं के लिये प्राप्त किये जाते हैं और खजाने के चालू धन्य का भुगतान करने के लिये होते हैं।

2. Op. cit., Page 233

3. Ibid Page 239.

4. Wealth of Nations, Book V, Ch III

दूसरी धीरे अनिश्चित बातीन ऋण स्थायी आवश्यकताप्रा की पूर्ति के लिये पूंजी एकत्रित करने के उद्देश्य से प्राप्त किय जाते हैं।

(२) निश्चित बातीन ऋण अल्पकाल के लिये होते हैं धीरे अनिश्चित बातीन दीर्घ काल के लिये होते हैं।

(३) पहले प्रकार के ऋण का भुगतान जोड़े समय बाद ही करना होता है। यह ऋण दसों की होव ह। परन्तु दूसरे प्रकार के ऋण निश्चित शर्तों के अनुसार चुकाया जाता है और ऋणदाता देश का किसी प्रकार का भी नियन्त्रण भूतधन पर नहीं होता।

मच तो यह है कि इन दोनों प्रकार के ऋणों में भेद करना बहुत कठिन है। इनका वास्तव में सापेक्षिक महत्व है और उपयुक्त तीन बातों पर निर्भर करना है। प्लेहन का भी यही विचार है। प्लेहन का ना यज्ञ तब बढ़ता है कि जिन सा ऋण किस वक्त में रचना जाय निश्चित रूप से नहीं बढ़ा जा सकता क्योंकि यह प्रक्रमों के अपने विचारों पर निर्भर करना है। एक संस्करण तीन वर्ष या दस वर्षों तक चलने वाले ऋण को अस्थायी कह सकते हैं और दूसरा केवल छ मास तक चलने वाले ऋण को ही स्थायी कह सकते हैं। उसने अनुसार निश्चित बातीन ऋण केवल उनी की बढ़ना चाहिये जो उस प्राथमिक रूप के बाद चलने वाला न हो जिसके लिये ऋण लिया गया हो। उसने लिखा है कि, परन्तु इन प्रकार की सीमा के लिये कोई निश्चित प्रथा नहीं है। इन दोनों वर्गों के बीच एक गहरी रेखा खींचने के प्रयत्न में हमारे सामने यही कठिनाई आती है जो प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष बरा के बीच भेद करने के प्रयत्न में आई थी। सरकारी वित्तीय और वैज्ञानिक प्रयोग इनने सिद्ध है कि सब प्रकार के मिलाने के प्रयत्न में कुछ भी प्राप्त नहीं होता।<sup>५</sup>

५ शोध्य तथा असोध्य ऋण—राजकीय ऋण का एक वर्गीकरण धीरे दिया गया है जिसके अनुसार शोध्य (Redeemable) तथा असोध्य (Irredeemable) ऋण होत हैं। जो ऋण सरकार को एक निश्चित तिथि तक बढ़े व्याज के चुकाने होते हैं, उन्हें शोध्य ऋण कहते हैं और जो ऋण सरकार को केवल सूद देने की शर्त पर ही, सदा के लिये प्राप्त हो जायें, उनको असोध्य ऋण कहते हैं। इस प्रकार पहले क्रमा में भूभधन और व्याज बीना ही का भुगतान करना होता है और इनका भुगतान एक निश्चित तिथि तक के अन्दर ही करना पड़ता है। दूसरी प्रकार के ऋणों में भूभधन तो नहीं लौटाया पड़ता किन्तु व्याज का भुगतान सदा के लिये निश्चित दर के अनुसार चलता रहता है। आयुर्विद सरकारें असोध्य ऋणों का बहुत कम ही प्रयोग करती हैं, क्योंकि इन ऋणों का भार निरन्तर ही नागरिकों पर पड़ता रहता और सरकार कभी भी ऋण मुक्त नहीं हो पायगी। परन्तु इस दृष्टि से कि ऋण राशि से जो सेवायें प्रदान की जा रही हैं उनका लाभ प्रविष्टि में घटे वाली सन्तानों को भी प्राप्त होना इसलिये ऋण भार उनकी भी सहन करना चाहिये असोध्य ऋण ही अधिक उपयुक्त होंगे। इसके प्रतिनिधित्व जिन सोता गे निरन्तर लाभ प्राप्त

होता रहता है जैसे रेल, सड़क, उनके लिये भी इन ऋणों को प्राप्त किया जा सकता है, क्योंकि ऋण के व्याज का भुगतान उनसे प्राप्त होने वाले लाभों से किया जा सकता है। शोध्य ऋण दीर्घकालीन या स्थायी और अल्पकालीन या अस्थायी भी हो सकते हैं। वास्तव में निश्चित कालीन, अनिश्चित कालीन, शोध्य तथा अशोध्य ऋण—दो मोटे वर्गों में रखे जाते हैं, अर्थात् स्थायी तथा अस्थायी। आधुनिक सरकारों को दोनों प्रकार के ऋणों की आवश्यकता होती है और इनके अपने-अपने लाभ तथा हानियाँ होती हैं। इनका वर्णन हम निम्न में देंगे —

**अस्थायी ऋणों के लाभ**—अस्थायी ऋणों के निम्न लाभ बताये जाते हैं—

(१) किसी अस्थायी सचट अथवा आवश्यकता की पूर्ति के लिये ऐसे ऋण ही लिये जाते हैं। कभी कभी सरकार इनको उस समय भी लेती है जब उसे कर की आय के इकट्ठे होने में देर लगने की संभावना होती है। संक्षेप में अल्पकालीन परिस्थितियों के लिये अस्थायी ऋण लिये जाते हैं।

(२) जब बाजार में मूद्र की दर अस्थायी कारणों से ऊँची हो जाती है और उसके दीर्घ ही गिरने की आशा होती है तब अस्थायी ऋण अधिक उपयुक्त होते हैं।

(३) अस्थायी ऋणों को बड़ी सरलता से प्राप्त किया जा सकता है, क्योंकि ऋणदाता ऐसे ऋणों में अपना धन विनियोग करने में हिचकते नहीं हैं।

(४) इनका देश के नागरिकों पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता।

**अस्थायी ऋणों की हानियाँ**—अस्थायी ऋणों की हानियाँ निम्न प्रकार हैं—

(१) ऐसे ऋणों में अपना धन लगाने में व्यक्तियों को कोई भी आपत्ति नहीं होती। यह इन्हे लाभप्रद तथा सुरक्षित विनियोग समझते हैं जिसके कारण व्यक्ति अपने धन को अन्य विनियोगों से निकाल कर इनमें विनियोग करना आरम्भ कर देते हैं। परिणामस्वरूप उद्योग थपे तथा अन्य उपक्रमों के लिये अल्पकालीन धन की कमी हो जाती है और उनका उचित विवाम नहीं हो पाता।

(२) ऐसे ऋण बहुधा दीर्घकालीन ऋण बन जाते हैं, क्योंकि सरकार एक ऋण का भुगतान करने के लिये दूसरा ऋण प्राप्त करती है और इस प्रकार ऋण कभी समाप्त ही नहीं होता।

(३) बार बार अस्थायी ऋण लेने से सरकार की साख कम हो जाती है, क्योंकि जनता का विश्वास सरकार पर से कम हो जाता है। विदेशों पर भी इनका अच्छा प्रभाव नहीं पड़ता और विदेशी ऋण प्राप्त करने में भी कठिनाई होती है।

(४) इन ऋणों पर कोई कानूनी नियन्त्रण नहीं होता और इनका भुगतान करने के लिये सरकार नोट छापती है। मुद्रा स्थिति में मूल्य स्तर बढ़ने से व्यक्तियों को ऐसे ऋणों का अप्रत्यक्ष वास्तविक भार सहन करना पड़ता है और हानि उठानी पड़ती है।

(५) अधिक अस्थायी ऋण लेने के कारण आर्थिक संकटकाल तक में सरकार को ऋण प्राप्त करना कठिन हो जाता है।



**स्थायी ऋणों के लाभ**—स्थायी ऋणों के लाभ निम्न प्रकार हैं—

(१) ऐसे ऋणों का भुगतान धीमे ही न करने के कारण, सरकार इसकी उचित व्यवस्था कर सकती है। इन ऋणों को दीर्घकालीन विनियोगों में लगाने की योजना बना सकती है तथा ऐसी व्यवस्था कर सकती है जिससे नागरिकों पर ऋण भार कम से कम पड़े।

(२) ऐसे ऋण बीमा कम्पनियों, बैंकों तथा विनियोग ट्रस्टों के विधे विनियोग का एक अच्छा साधन प्रस्तुत करते हैं।

(३) जब यात्रार में व्यय की दर नीची होती है तब स्थायी ऋण प्राप्त करना अधिक उपयुक्त होता है।

(४) ये ऋण अधिक व्याय-मयन होते हैं क्योंकि इनका भार भविष्य में जाने वाली सहायता पर भी गिरा जा सकता है।

(५) अधिक ढांच बांध ता चलने वाले मकानों के लिये स्थायी ऋण आवश्यक होते हैं।

(६) एक बार स्थायी ऋण ले लेने से सरकार को बार बार ऋण लेने की आवश्यकता नहीं होती और इसलिए सरकार का विश्वास एक रास्ते भी खण्डित नहीं होते।

(७) ऐसे ऋणों से देश की आर्थिक उन्नति एवं विकास में सहायता मिलती है क्योंकि इनको हमारा प्रयोग उत्पादन कार्यों में ही करना होता है।

**स्थायी ऋणों की हानियाँ**—स्थायी ऋणों की निम्न हानियाँ बताई गई हैं—

(१) ऐसे ऋणों से सरकार में पिछूतबर्ची की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है, क्योंकि उन्हें हमेशा फिर नहीं होती कि ऋण का भुगतान तुरन्त ही करना है और हमलिये इन ऋणों का अप्रत्यक्ष वास्तविक भार व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है।

(२) ऐसे ऋणों में व्ययिता का घन एवं लम्बे मान के लिये कम जाता है और उनके घन की फेर बदल (turnover) में होने के कारण देश के लिये पर्याप्त माना में घन नहीं मिल पाता। इस प्रकार देश की औद्योगिक उन्नति ठीक प्रकार से नहीं हो पाती।

(३) ऊँची व्याज की दरों की स्थिति में यह ऋण उपयुक्त नहीं होते। वास्तव में स्थायी तथा अस्थायी ऋणों के लाभ तथा हानियों की इस विवेचना का नोटि व्यवहार में रहना है क्योंकि व्यवहारिक जीवन में सरकार को ऊँची व्याज की दरों में भी स्थायी ऋण लेने पड़ते हैं और मसूरी व्याज की दरों में भी अस्थायी ऋण लेने पड़ते हैं। यह केवल परिस्थितियों पर ही निर्भर करता है। यदि आवश्यकता इसकी अपित है कि बिना ऋण के काम ही नहीं चल सकता और यदि सरकार इस स्थिति में नहीं है कि लिये हुए ऋणों को तुरन्त ही लौटा सके तो सरकार को स्थायी ऋण, हानिकारक होते हुए भी लेने पड़ेंगे। अतः जब सरकार को स्थायी ऋण लेने चाहिये और जब अस्थायी ऋणों के लिये कोई स्पष्ट, तथा बड़ा नियम नहीं बनाया जा सकता।

७ **अन्य वर्गीकरण**—कुछ लेखकों ने उपर्युक्त मुख्य वर्गों को ही उपविभाजित कर दिया है और राजकीय ऋणों को निम्न वर्गों में और विभाजित किया है।

(अ) बेचा जा सकने वाला ऋण तथा बेचा न जा सकने वाला ऋण (Marketable and Non-marketable Debt)—प्रथम श्रेणी में वह सरकारी प्रतिभूतियाँ (Securities) होती हैं जिनको बाजार में स्वतन्त्रतापूर्वक बेचा तथा खरीदा जा सकता है और दूसरी श्रेणी में वे प्रतिभूतियाँ होती हैं जिनको बाजार में नहीं बेचा जा सकता। यह केवल सरकार को ही पूर्व निश्चित दरो पर लौटाई जा सकती हैं। दूसरी प्रकार की प्रतिभूतियाँ सरकार केवल इसीलिए निकालती हैं, ताकि बाजार में प्रतिभूतियों के मूल्यों में बहुत अधिक उतार चढ़ाव न हो ?

(ब) सूद सहित तथा सूद रहित ऋण—पहली प्रकार के ऋण वह हैं जिन पर सरकार सूद देती है और दूसरी प्रकार के ऋण वह हैं जिन पर सरकार कोई भी सूद देने का बचन नहीं भरती। दूसरी प्रकार के ऋण अधिक प्रचलित नहीं हैं।

(स) कुल ऋण और शुद्ध ऋण—किसी भी समय या अवधि विशेष पर सरकार के जितने ऋण होते हैं उन सबके योग को कुल ऋण कहते हैं और यदि ऋणों का भुगतान करने के लिए कोई विशेष कोष सरकार एकत्रित रखती है तो उसको कुल ऋण की राशि में से निकालकर ओ कुछ खोप रहता है उसे शुद्ध ऋण कहते हैं।

**ऋण चुकाने के ढंग—**

(१) ऋण निषेध—व्यक्ति की भाँति राज्य भी ऋण भार में दबा रहता है और इसलिए शीघ्र से शीघ्र इस भार से मुक्त होना चाहता है। इस भार से मुक्त होने के लिए दो ही मार्ग होते हैं—सरकार या तो ऋण का भुगतान करने से इन्कार करदे या ऋण को लौटा दे। पहला मार्ग अगर से देखने में तो बड़ा सरल प्रतीत होता है परन्तु इसके बड़े घातक परिणाम होते हैं। यदि सरकार आन्तरिक ऋण का भुगतान करने में इन्कार करती है तो जनता उसकी चोरी और दुर्वृत्तों से तुलना करती है, विरोध करती है और भविष्य में कभी भी सरकारी प्रतिभूतियों में भरोसा लगाने का निश्चय कर लेती है। इसके अतिरिक्त यह मार्ग न्याय गत भी नहीं होता और समाज में अशान्ति उत्पन्न होने का भी भय रहता है। बाह्य ऋणों का चुकाने के तो परिणाम और भी भीषण होते हैं। ऋणी राज्य का भाग अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भग हो जाता है, और गौत्रिक क्षेत्र में उसकी साख समाप्त हो जाती है। कभी कभी विदेशी ऋणदाता युद्ध तक करने को तैयार हो जाते हैं और यदि वे ऐसा प्रयत्न रूप से नहीं करते तो अप्रत्यक्ष रूप से ऋणी देश के विरुद्ध अन्य राज्यों को भड़काने हैं, उससे विरुद्ध प्रचार करते हैं और व्यापारिक जगत् से उसको निवाल बाहर करने का प्रयत्न करते हैं। अतः ऐसी नीति में केवल मान ही भग नहीं होता वरन् व्यापार को ठेस पहुँचती है और युद्ध होने तक मौबत पहुँच जाती है। इस नीति को ऋण निषेध (Debt Repudiation) कहते हैं। सन् १९३० के मन्दीकाल

य न् ऋण नियेष की देनेकी अन्य रीतियाँ अपनाई गई थी। जैसे, ऋण चुकाने की अवधि को बढ़ा देना ब्याज की दर को कम करना, मुद्रा पमान द्वारा मुद्रा के मूल्य को कम करना इत्यादि।

(२) वार्षिक वृत्ति—परन्तु व्यवहारिक जीवन में ऐसा बहुत कम ही होता है। प्रभो पिछले युद्ध में ही जीवन और उनके साथिया न भारत के जो स्टॉकिंग ऋण इंग्लैंड पर थे उनका भुगतान न करने के लिए बहुत जोर दिया था किन्तु यह दाव रहे कि यह सरकार की ओर से प्रयत्न नहीं था, बरन् कुछ व्यक्तियों की अपनी निजी राय थी। हा तो प्रत्यक्ष राज्य ही इस बात का प्रयत्न करता है कि वह ऋण का भुगतान कर दे। ऋण का भुगतान केवल उन्नी समय किया जा सकता है जब बाल्य अवस्था की अपेक्षा सरकार की आय अधिक हो। कभी कभी सरकार परिपक्वता अवधि (maturity date) से पहले भी ऋण का भुगतान किस्तों के रूप में, जैसे जैम प्राय प्राप्त होती जाती है करती जाती है या अपने बाड और अपनी प्रतिभूतियों को वापिस लगीरती जाती है या उन्हें खरम करती जाती है। यह सरकार केवल उन्नी समय करता है जब उसको या तो आय प्राप्त होती है या जब वह यह देखती है कि उगकी प्रतिभूतिया नीची दर पर लोन बेचने को तैयार है। ऐसा करने में परिपक्वता तिथि पर सरकार को ऋण की कुल राशि का भुगतान करन की चिन्ता नहीं रहती। इसके अतिरिक्त सरकार को ऋण के भुगतान करने की बात मालूम भी नहीं पड़ती क्योंकि वह धीरे धीरे भुगतान करते रहने से एक दम मुक्त हो जाती है। जब सरकार ऋण का भुगतान किस्तों के रूप में प्रतिवष चुकाती रहती है तो इस रीति को वार्षिक वृत्ति या (Terminal Annuities) की नीति कहते हैं। इनमें वार्षिक किस्तों की राशि समान रहती है और ब्याज तथा पुनर्प्राप्त दोनों ही सम्मिलित रहते हैं। यह ऋण भार से मुक्त होने की दूसरी विधि है।

(३) ऋण परिवर्तन—यह ऋण चुकाने की दूसरी विधि तथा ऋण भार से मुक्त होने की तीसरी विधि है। इस विधि के अनुसार सरकार पुराने ऋण का ब्याज में भुगतान नहीं करती बरन् एक प्रकार से उगका रूप बदल देती है। इस विधि में ऋण की शर्तें और मूल की दर आदि में परिवर्तन किए जाते हैं जैसे ऋण की दर कम कर देना, या ऋण को अल्पकालीन में दीर्घकालीन में बदल देना। बहुधा ऋण परिवर्तन शब्द का ऋण पुनर्प्राप्त (Refunding) के स्थान पर प्रयोग में लाया जाता है, परन्तु यह पूर्णतया गलत है। पुनर्प्राप्त में तो नये ऋणों को प्राप्त करके पुराने ऋणों का भुगतान किया जाता है। नये ऋण पहली की अपेक्षा कम मूल की दर पर प्राप्त किये जाते हैं। नये ऋणों की निकासी पर पुराने ऋण दाताओं के लिए दो मांग होती है—एक तो अपने ऋण को वापिस ले लें या पुराने ऋण के स्थान पर नया ऋण ले लें। ऐसा करने पर अन्त में केवल नया ऋण ही रह जाता है। जब ऋणदाता पुराने ऋण के स्थान पर नया ऋण स्वीकार करने को तैयार हो जाते हैं तो इसको ही ऋण परिवर्तन कह सकते हैं। जो ऋणदाता नये ऋण को स्वीकार नहीं करते उनको नये ऋण से प्राप्त धन में से पुराने ऋण का

भुगतान कर दिया जाता है। ऋण परिवर्तन से हमारा अभिप्राय “साधारण सूद की दरों की कमी से लाभ उठाकर, सूद की राशि को कम करने के लिए, वर्तमान ऋणों को नये ऋणों में बदलने से है।”<sup>6</sup> इसकी व्यवस्था सरकार उसी समय करती है जब वह ऋण की परिपक्वता अवधि आ जाने पर ऋण के भुगतान का प्रबन्ध नहीं कर पाती। इसके चन्तर्गत पुराने बौड़ों को रद्द कर दिया जाता है और उनके स्थान पर नये बौड़ चालू किये जाते हैं। इन नये बौड़ों की शर्तें इतनी आकर्षित बनाई जाती हैं कि लोग नये बौड़ों को भी स्वीकार कर लेते हैं। सरकार या तो नये बौड़ों और प्रतिभूतियों को वास्तविक मूल्यों की अपेक्षा कम मूल्य पर बेचती है, या यदि वास्तविक मूल्य पर बेचती है तो परिपक्वता तिथि पर उससे अधिक राशि का भुगतान करने का वचन देती है। डाक्टर डाल्टन, इन दोनों रीतियों के ही पक्ष में नहीं है। उन्होंने इनकी आलोचना करते हुए स्पष्ट किया है कि पहली रीति में यद्यपि वर्तमान ऋण भार कम हो जाता है, किन्तु भविष्य में ऋणभार अधिक हो जाता है क्योंकि बाजार में इन बौड़ों और प्रतिभूतियों का मूल्य बढ़ता जाता है और यदि कहीं बाजार में सूद की दर कम हो गई तो ऋण भार और भी अधिक बढ़ जाता है क्योंकि सरकारी प्रतिभूतियों पर सूद की दर अधिक होने के कारण प्रत्येक व्यक्ति उन्हीं में अपने धन को विनियोग करना चाहेगा। उनके शब्दों को दोहराने के लिए हम कह सकते हैं कि “इस प्रकार के ऋण, विनियोग कर्ताओं को, उनके व्याज की दर को देखते हुए बहुत प्रिय होते हैं, क्योंकि उनमें पूँजी का मूल्य बढ़ने का व्यवहारिक विश्वास होता है.....परन्तु इसी बात के कारण वह सरकार के अन्तिम भार को बढ़ा देते हैं....”<sup>7</sup>। अधिकांश विशेषज्ञों ने इसकी अनुचित अर्थ व्यवस्था कह कर निन्दा की है।”

इस विचार में कोई विशेष तथ्य नहीं है कि ऋण परिवर्तन से ऋण भार कम हो जाता है। इसका कारण यह है कि व्याज की दरों में एक तो बहुत अधिक परिवर्तन नहीं होते और यदि होते भी हैं तो व्याज की राशि की जो वृद्धि होती है वह कुल वृद्धि का एक छोटा सा भाग होता है। दूसरे, सरकारी आय लगभग पूर्ववत् ही रहती है, क्योंकि जो लाभ सूद की राशि के वचने से होता है, वह करो के न लगाने से जो हानि होगी और उनसे प्राप्त आय में जो हानि होगी उसमें समाप्त हो जायेगा। इसमें कोई सन्देह नहीं कि इस प्रयत्न से कर दाताओं को भले ही कुछ लाभ हो, सरकारी आय में कोई बूँद नहीं होगी। इसीलिए अधिकतर लेखकों तथा विचारकों में इसका पक्ष नहीं लिया है। ऋण परिवर्तन करते समय कुछ बातों की ओर ध्यान देना नितांत आवश्यक हो जाता है, जैसे मुद्रा बाजार की प्रवृत्तियाँ का गहन अध्ययन, अर्थात्, मुद्रा की पूर्ति एवं माँग का सम्पूर्ण अध्ययन करते रहना चाहिये। दूसरे, यह भी आवश्यक है कि भविष्य में व्याज की दर, कर और मूल्य स्तर की गति कैसी रहेगी, इसका भी थोड़ा सा ज्ञान प्राप्त किया जाना चाहिए, नये ऋणों

की मूलधन की राशि में उस समय तक कोई वृद्धि नहीं होनी चाहिए जब तक ऐसा करना बहुत ही आवश्यक न हो। अन्त में ऋण परिवर्तन की रीति अर्थात् विधि बहुत ही सरल हो ताकि जनसाधारण की समझ में भी आ जाय।

(४) निश्चित योजना के अनुसार—कभी कभी सरकार ऋण का भुगतान एवं निश्चित तथा नियमित योजना के अनुसार कर सकती है, अर्थात् ऋण के भुगतान का कोई उचित प्रवन्ध कर दे और परिषदवादी विधि पर उस विषये मये प्रवन्ध के अनुसार ऋण का पूरा भुगतान कर दे। सरकार कई विधियाँ अपना सकती है, जैसे, एक परिशोध कोष पहले में निश्चित करने, या बौडा का वार्षिक भुगतान करे जिनका निषय या तो कमानुसार या नौटरी द्वारा करे। हम इन रीतियों का अध्ययन प्रमाणानुसार करने।

(अ) ऋण परिशोध कोष (Sinking Fund)—ऋण परिशोध कोष केवल, ऋण भुगतान करने के लिये ही स्थापित किया जाता है। प्राग्भिक वर्षों में अधिकतर यह प्रथा थी कि प्रत्येक वर्ष कुछ निश्चित धन राशि किसी स्थान पर लगा दी जाती थी। दूसरे वर्ष पिछले वर्ष का मूलधन व व्याज तथा इस वर्ष के मूलधन को फिर लगा दिया जाता था और हर वर्ष ऐसे ही करते रहने पर मूलधन और व्याज मिलकर ऋण के बराबर हो जाते थे। ऐसे कोष दो प्रकार में स्थापित किये जा सकते हैं—वार्षिक आय में से या ऋण लेकर। नये ऋण लेकर परिशोध कोष चालू करना तो एक प्रकार का ऋण परिवर्तन ही होता है। ऐसे कोषों का उपयोग सर्वप्रथम, इंग्लैंड में मर विनियम बिल के समय में हुआ था। उस समय, इसकी सलाह प्राप्त तामक एक पादरी ने दी थी। उसके बाद परिशोध कोषों का प्रयोग एक साधारण गी बात हो गई। परन्तु आधुनिक परिशोध कोषों का रूप बिल्कुल भिन्न है। आजकल परिशोध कोष एकान्त नहीं होते या एक वर्ष में दूसरे वर्ष को नहीं ले जाये जाते बरन् प्रत्येक वर्ष कुछ राशि अलग रख दी जाती है और उसी वर्ष ऋण के एक भाग का भुगतान कर दिया जाता है। यह राशि प्रायः पूर्व निश्चित होती है।

डाक्टर डाव्टन ने परिशोध कोषों को निश्चित तथा अनिश्चित कोषों में विभाजित किया है।<sup>१०</sup> निश्चित ऋण परिशोध कोष में हर वर्ष एक निश्चित धन राशि अनिवार्य रूप से जमा की जाती है जबकि दूसरे कोष में धन केवल उसी समय जमा किया जाता है जब उस वर्ष की आय में से कुछ बचा हो। बचत न होने की स्थिति में कुछ भी जमा नहीं होगा। निश्चित कोष की स्थापना तीन आधारों पर की जा सकती है। प्रथम, ऋण चुकाने की अवधि के अनुसार ऋण कोष स्थापित किया जाता है। ऋण जितने कम समय के लिये लिया जाता है या ऋण भुगतान करने की अवधि जितनी कम होती है, उतनी ही स्थिति वार्षिक दृष्टिकोण से ठीक रहती है। एक विशेष ऋण भुगतान कर लगाकर, यदि ऋण का भुगतान एक जम कर दिया जाय तो सबसे अच्छा है, परन्तु साधारणतया इतने योगित अल्पकाल की बात करना

व्यवहारिक नहीं होती। यदि ऋण भुगतान अवधि इतनी अल्प न हो तो अपेक्षाकृत छोटी अवश्य हानी चाहिये। यह बात एक दूसरे दृष्टिकोण से भी सही होती है। यदि ऋण किसी निम्नस्तरीय (Subordinate) सरकार द्वारा पूँजीगत वस्तुएँ खरीदने के लिये प्राप्त किया गया है तो यह साधारण सी बात है कि उच्चस्तरीय (Superior) सरकार कुछ शर्तें निर्धारित कर दे। अर्थात् ऋण भुगतान की अवधि निश्चित कर दे। यह स्वाभाविक है कि यह अवधि पूँजीगत वस्तु के जीवनकाल के अनुसार ही निर्धारित की जाय, अर्थात् ऋण का भुगतान पूँजीगत वस्तु के नष्ट होने तक चुका दिया जाय ताकि उसके नष्ट होते ही कोष के द्वारा फिर से नयी मशीन खरीदी जा सके। देखा जाय तो यह कोष बिसाई कोष के ही समान होता है। यदि ऋण युद्ध के लिये लिया गया है तो युद्ध समाप्त होते ही, युद्ध सम्बन्धी सामान को बेचकर ऋण का भुगतान करना चाहिये। कहने का अभिप्राय यही है कि ऋण का भुगतान कम से कम समय के अन्दर ही हो जाना चाहिये। दूसरे, ऋण भुगतान अवधि निश्चित कर लेने के बाद यह निश्चित करना चाहिये, कि भुगतान कोषों को इस अवधि पर किस प्रकार फैलाया जाय? भुगतान कोषों का बटवारा इस समय अवधि पर तीन प्रकार से किया जा सकता है, प्रथम, वार्षिक भुगतान जब बढ़ना जाय, दूसरा जब मगान रहे और तीसरा जब घटता जाय।<sup>9</sup> पहली रीति में निरन्तर जमा होने वाला (Cumulative) परिसोप कोष स्थापित किया जाता है और ब्याज चक्र वृद्धि (Compound) की दर पर बढ़ता जाता है। हर वर्ष इस कोष में एक निश्चित धन राशि जमा की जाती है और प्रत्येक वर्ष का ब्याज भी इसी में जुड़ा चला जाता है। दूसरी रीति में, कोष में, वर्ष में प्राप्त की हुई ब्याज की पूरी राशि जमा नहीं की जाती, वरन् उसका केवल एक भाग ही जमा होता है और शेष को ऋणदाताओं में बांट दिया जाता है। इस रीति से ऋण भार प्रत्येक वर्ष समान रहता है। तीसरी रीति में, किसी एक वर्ष में प्राप्त हुई ब्याज की राशि से भी अधिक राशि का भुगतान ऋणदाताओं को कर दिया जाता है, परिणामस्वरूप ऋण भार प्रति वर्ष कम होता जाता है। इन तीनों में राजनैतिक दृष्टिकोण से, तीसरी रीति सबसे उत्तम है, यदि इसको कार्यान्वित करना व्यवहारिक हो।<sup>10</sup> इन दोनों बातों को निश्चित कर लेने के बाद यह निश्चित करना चाहिये कि इन भुगतानों का बटवारा विभिन्न प्रकार के ऋणों में किस प्रकार किया जाय? यदि राजकीय ऋणों की प्रकृति एक जैसी होती तो कोई भी कठिनाई नहीं थी, किन्तु व्यवहारिक जीवन में राजकीय ऋणों में एकरूपता नहीं होती। उनमें सुद की दर, भुगतान की अवधि व रीति आदि की इतनी भिन्नताएँ होती हैं कि ऋण परिसोप कोष का बटवारा करना बहुत ही नष्टदायक होता है। ऐसी स्थिति में या तो परिसोप कोष को सरकार के लिये पूर्ण रूप से स्वतन्त्र छोड़ दिया जाय, अर्थात् सरकार जिस प्रकार चाहे उसका प्रयोग करे, जिस ऋण को उचित समझे उसका भुगतान करे, या दूसरी विधि

9 Dalton, *Op cit.* P. 272

10 Dalton *Ibid.* P. 272

यह हो सकती है कि कोष को विशेष ऋणों के लिये एक निश्चित रीति से निश्चित कर दिया जाय और सरकार इस प्रकार निर्धारित कार्यक्रम के अनुसार ऋणों का भुगतान करती रहे। या तीसरी विधि यह हो सकती है कि कोष का कुछ भाग, कुछ विशेष ऋणों के लिये निश्चित कर दिया जाय और शेष के उपयोग के लिये सरकार को स्वतन्त्रता दे दी जाय ताकि वह जिस प्रकार चाहे उसका उपयोग करे। पहली विधि के अनुसार सरकार को स्वतन्त्रता दोनों दृष्टियों आवश्यक सम्पत्ति है ताकि वह कोष का अधिकतम उपयोग कर सके और उन ऋणों के भुगतान करने पर अपनी दृष्टि केन्द्रित कर सके, जिनका भुगतान किसी विशेष समय पर लाभ-कारक तथा सस्ता हो। दूसरी विधि के पक्ष में दो तर्क दिये जा सकते हैं। प्रथम, विभिन्न कोषों को विभिन्न ऋणों के लिये निर्धारित कर देने से प्रतिभूतियाँ विशेष के भूयस् ऊँचे रहते हैं और ऋणों के दृष्टिभूत म उनही साम्प्रतिक स्थिति सुधर जाते हैं और उनको बाद में परिवर्तित करना सरल हो जाता है। दूसरा, तब यह विचार है कि ऐसा हो जाने के बाद सरकार कोष का किसी और काम के लिये प्रयोग नहीं कर सकती। यह दूसरा तर्क अधिक महत्वपूर्ण है। परन्तु यह दोनों विधियाँ दो सीमाएँ हैं और नीति को व्यवहारिक बनाने के लिये आवश्यक यह है कि सर्वे ही बीच का रास्ता अपनाया जावे क्योंकि कोष के कुछ भागों को विशेष ऋणों के लिये निश्चित कर दिया जाय और कोष के शेष भाग को प्रयोग से खाने के लिये सरकार को स्वतन्त्रता प्रदान कर दी जाय।<sup>23</sup>

(क) भुगतान की दूसरी विधि के अनुसार सरकार ऐसी व्यवस्था कर सकती है कि पालू नियम गये बौद्धा म से कुछ की परिपक्वता अवधि प्रत्येक वर्ष पूरी हो। ऐसे बौद्धों की सख्या क्रमानुसार आरम्भ में ही निश्चित न करके चौदहरी के अनुसार प्राप्त कर ली जाती है। इस विधि के अनुसार ऋण का एक भाग प्रत्येक वर्ष चुकता जाता है। इस विधि का प्रयोग अमेरिका में स्थानीय सरकारी ढांग क्व हुआ है।

(ख) उपर्युक्त रीति में ही एक संगोषण कर दिया जाता है वह यह कि बौद्धों की सख्या क्रमानुसार आरम्भ में ही निश्चित न करके चौदहरी के अनुसार प्राप्त कर ली जाती है। इस विधि में एक दोष यह है कि विनियोग कर्ताओं को वह तो निश्चित होता है नहीं कि उन्हें ऋण के बापिस मिलेगा इसलिये ही भय है कि उनको ऋण ऐसे समय पर बापिस दिया जाय, जबकि उसके विनियोग के अन्य साधन उपलब्ध न हो और उनका धन बेकार पड़ा रहे।

३. पूँजी कर (Capital Levy) — ऋण के भुगतान करने के लिये सरकार कोई विधाप कर या पूँजी कर भी लागू कर सकती है। यह कर है जो व्यक्तियों की सम्पत्ति पर लगाया जाता है। एक निश्चित कर रॉत सीमा निर्धारित कर दी जाती है और उसके ऊपर की सम्पत्तियों पर कर लगाया जाता है। यह कर प्रगतिशील होता है। यह कर प्रथम महायुद्ध के बाद एक बड़ा बाध विवाद का विषय रहा है। रिकार्डों का विचार था कि एक देश का कठिनाइयाँ से बचने के लिये अपने आप

को ऋण से जल्दी से जल्दी मुक्त कर लेना चाहिये, चाहे ऐसा करने के लिये उसे अपनी सम्पत्ति के किसी भाग का बलिदान ही क्यों न करना पड़े। रिवाजों के जितने भी अनुयायी हैं वे सभी ऋण भुगतान के लिये पूँजी कर का समर्थन करते हैं। परन्तु कुछ लोग इसका कड़ा विरोध करते हैं। पूँजी कर के पक्ष तथा विपक्ष में दिये गये तर्कों का अध्ययन हम यहाँ पर करेंगे :—

पूँजी कर के पक्ष में तर्क—पूँजी कर के पक्ष में निम्न तर्क दिये गये हैं :—

(१) पूँजी कर द्वारा हम ऋण से मुक्त हो जाते हैं और उद्योगों तथा व्यापार को भी हानि नहीं पहुँचती बरन् उनकी उन्नति होती है, क्योंकि उन पर कर का भार नहीं बढ़ता। साथ ही ब्याज के रूप में जो धन जाता वह बच जाता है, और हम फिर उसका प्रयोग अन्य कार्यों में कर सकते हैं।

(२) युद्ध सम्बन्धी ऋणों को तो तुरन्त ही युद्ध समाप्त होते ही पूँजी कर लागू करके चुका देना चाहिए। युद्ध के बाद मूल्य-स्तर ऊँचा होता है। उस समय ऋण का भुगतान करने से ऋण भार कम पड़ता है। बरन्तु यदि युद्ध के काफी समय बाद जब मूल्य-स्तर कम हो जाय तब ऋण का भुगतान करने से व्यक्तियों पर ऋण का भार अधिक होगा, इसलिये पूँजी कर की सहायता से युद्ध ऋणों का तुरन्त ही भुगतान किया जा सकता है।

(३) यह अनुचित होगा कि जिन लोगों ने लड़ाई में अपनी जान खतरे में डाली, मुनीबतें सहन की, उनको लड़ाई से लौटने के बाद अपनी चालू आय में से ऋण सम्बन्धी ब्याज के भुगतान के लिये अन्य भुगतान करना पड़े और ऋण का भार सहन करना पड़े। इस प्रकार युद्ध के लड़ने वालों को युद्ध का भार बहुत अधिक सहन करना पड़ेगा। दूसरी ओर वे लोग जिन्होंने अपनी जानें लड़ाई में भाग न लेकर खतरे में नहीं डाली, जिन्होंने व्यापार तथा उद्योगों से बहुत अधिक लाभ प्राप्त किये हैं, जिन्होंने केवल ऋण ही दिये हैं और उनसे भी उन्हें ब्याज की राशि प्राप्त होगी, उनको ऋण का कोई भी भार सहन न करना पड़ेगा। इसलिये यह अन्याय सगत होगा कि पूँजी कर लगाकर ऋण का भुगतान करा जाय।

पूँजी कर के विपक्ष में तर्क—पूँजी कर के विपक्ष में निम्न तर्क दिये गए हैं :—

(१) इस कर के लगने से व्यक्तियों की काम करने तथा बचत करने की शक्ति पर बुरा प्रभाव पड़ता है।

(२) इस कर के लगने के कारण विदेशों को पूँजी का स्थानान्तरण होने लगता है।

(३) पूँजी के मूल्यों की आकने में अनेको कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं।

(४) इस कर से प्रवन्ध में अधिक मनमाने ढंग से काम लेना पड़ता है।

यह सब कुछ होते हुए भी पूँजी कर को सामान्य कर प्रणाली में आजकल एक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। युद्ध काल के ऋण भार को कम करने के



लिय तो दान का विशेष रूप से प्रयोग हुआ है। साधारणतया अस्थायी ऋण का मार कम करने के लिये तो पूँजी कर बहुत ही सामगरी सिद्ध हो सनता है।

### राजकीय ऋणों के प्रभाव—

राजकीय ऋणों की व्यवस्था इतनी महत्वपूर्ण एवं प्रभाव पूर्ण होती है कि इस सरकार को बड़ी सतर्कता से काम करना होता है। किसी भी देश की भय-भावस्था, व्यापार, उद्योग तथा व्यक्तिओं के उपभोग धन के वितरण आदि सभी पर राजकीय ऋण प्रबन्धन के बड़े महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ते हैं और उसी प्रकार, जिस प्रकार करारोपण तथा राजकीय व्यय के प्रभाव होते हैं। धार्मिक शब्दों में धर्म प्राप्त करना तथा उसको खर्च करना दो भिन्न भिन्न नियामक हैं और इनके प्रभाव भी भिन्न भिन्न होते हैं। इसीलिए करारोपण और राजकीय व्यय के प्रभावों का अध्ययन पूणतया अलग अलग किया जाता है। राजकीय ऋण व्यवस्था के संचालन में एक अत्यन्त बात यह है कि यह एक ही क्रिया होन लय भी, दो क्रियाएँ प्रदान शाय प्राप्त करना और व्यय करना, दोनों का मिश्रण है। जब ऋण उठाया जाता है तो उसके प्रभाव अलग पड़ते हैं जब उस के भुगतान के लिये कर लगाय जाते हैं तो उसके प्रभाव अलग होते हैं और जब लिय हुये ऋणों को खर्च किया जाता है तो उसके प्रभाव अलग पड़ते हैं। इस प्रकार ऋण व्यवस्था के संचालन से कई तरह के प्रभाव उत्पन्न होते हैं और राजकीय ऋणों के प्रभावों का अध्ययन करने के लिये हम सभी प्रभावों का अध्ययन होना आवश्यक है। परन्तु हम राजकीय ऋण व्यवस्था के संचालन को केवल एक समुचित क्रिया के रूप में लेते हैं। इस क्रिया के हर पक्ष पर धन एवं श्रम शक्ति का हस्तान्तरण होता है। जब सरकार किसी ऋण को चालू करती है उस धन का हस्तान्तरण ऋण खरीदने वाली से सरकार को होता है और जब इस राशि को व्यय करती है तो ऋणों द्वारा प्राप्त धन उन व्यक्तियों पर गृह्य जाता है जिन पर उसका व्यय हुआ है। जब ऋणों का व्याज चुकाने के लिये सरकार कर लगाती है तो फिर नरदाताओं से कय व्यक्ति ऋणदाताओं के हाथों में पहुँच जाती है और जब ऋणों के मूलधन का भुगतान किया जाता है तब भी कय व्यक्ति का हस्तान्तरण होता है और यह हस्तान्तरण अन्तिम होता है। अतः हम ऋण व्यवस्था के संचालन को एक समुचित निश्चय मान नर हो उसके प्रभावों का अध्ययन करेंगे —

(अ) उत्पादन तथा उपभोग पर प्रभाव—राजकीय ऋण वर्तमान तथा भविष्य, दोनों ही में देश की उत्पादन शक्ति को प्रभावित करते हैं क्योंकि राजकीय ऋण व्यक्तियों की नग्न करके, बचत करने और विविधोपयोगी करने की प्रवृत्ति एवं दृष्टि को प्रभावित करते हैं और माधनों का विभिन्न उपयोगों में वितरण करते हैं। जहाँ तक कार्य करने तथा बचत करने की इच्छा का सम्बन्ध है, उस पर दो प्रकार से प्रभाव पड़ता है। यदि ऋण से प्राप्त किया हुआ धन ऐसे कार्यक्रमों पर व्यय किया जाता है, जो उत्पादक होते हैं और जिन से व्यक्तियों की उत्पादन शक्ति

बढ़ती है तो स्पष्ट ही है कि व्यक्तियों के कार्य करने, बचाने तथा विनियोग करने पर कोई भी बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। यदि यह धन ऐसी मही पर व्यय किया गया जिनसे निर्धन व्यक्तियों की आय बढ़ती है, तो निर्धन व्यक्तियों के काम करने तथा बचाने की शक्ति में वृद्धि होती है। यदि ऋण से प्राप्त किया हुआ धन उत्पादक कार्यों पर लगा दिया जाता है तब तो व्याज तथा मूलधन के भुगतान के लिये करारोपण की कोई आवश्यकता ही नहीं होती। किन्तु यदि धन अनुत्पादक कार्यों पर खर्च होता है तो सरकार ऋण के व्याज तथा मूलधन की राशि का भुगतान करने के लिये व्यक्तियों पर कर लगायगी और तब व्यक्तियों के कार्य तथा बचत करने की शक्ति पर अवश्य ही बुरा प्रभाव पड़ेगा। यदि सरकार ऋण के मूल का भुगतान करने के लिये अपने व्यय में कमी कर देती है और ऐसी मही पर खर्चों में कमी करती है जिसमें उत्पादन में कमी आ जाती है, तब भी देश को हानि होगी और यह ऋण का अप्रत्यक्ष प्रभाव होगा। राजकीय ऋण व्यवस्था के संचालन से कार्य करने की तथा बचत करने की शक्ति पर एक दूसरे प्रकार से भी बुरा प्रभाव पड़ता है। जब सरकार ऋण एकत्रित करती है तो, जिस धन से व्यक्ति ऋण खरीदते हैं, वह वर्तमान उत्पादन के लिए उद्योग धंधों में नहीं लगाया जा सकता जिससे उत्पत्ति की हानि होती है।

राजकीय ऋण व्यवस्था के संचालन से कार्य करने तथा बचत करने की इच्छा पर तो निस्वेह ही बुरा प्रभाव पड़ता है। इसमें तो कोई संदेह नहीं कि सरकारी ऋण, व्यक्तियों के लिये विनियोग के सबसे उत्तम और सुरक्षित अवसर प्रदान करते हैं और कुछ लोग मरवाने की इच्छा उत्पन्न होती है और कुछ पहले की अपेक्षा अधिक बचाने लगते हैं। किन्तु जब सरकार ऋण के मूल की राशि तथा मूलधन का भुगतान करने के लिये कर लगाती है तब उस करारोपण से व्यक्तियों की इच्छा पर बुरा प्रभाव पड़ता है। इसके प्रतिरिक्त जिन व्यक्तियों ने अपना धन सरकारी प्रतिभूतियों में लगा रखा है उनको तो निरन्तर आय प्राप्त होने का एक साधन उपलब्ध हो जाता है, और उनकी काम करने की इच्छा पर बुरा प्रभाव पड़ता है। यही ऋण के अप्रत्यक्ष प्रभाव हैं। यदि एक दूसरे दृष्टिकोण से देखा जाए तो व्यक्तियों के कार्य करने की शक्ति एवं इच्छा में वृद्धि होती है। जब सरकार ऋण प्राप्त करती है तो सामान्य रूप से व्यापारिक जगत में आशा की सूरज उत्पन्न हो जाती है और वे सोचने लगते हैं कि भविष्य में उनकी आय अधिक होगी, इसलिए वह उत्पत्ति बढ़ाने के लिये ऋण बैंकों से लेते हैं और इस प्रकार देश में उत्पत्ति बढ़ती है।

राजकीय ऋण व्यवस्था से साधनों का स्थानान्तरण वर्तमान उपयोगों से नये उपयोगों में होता है। यह तो स्पष्ट ही है कि जब सरकार ऋण लेती है तो वह उसको उन उपयोगों में ही लगाती नहीं जिन में व्यक्ति लगाते या जिनमें लगे हुए थे। इसलिये, यदि सरकार ऐसे उपयोगों में लगाती है, जिनसे व्यक्तियों की उत्पादन शक्ति बढ़ती है तब तो ये अच्छा है और यदि चालू घाटा या युद्ध के संचालन में

उसको जगा देती है तब देश पर बुरा प्रभाव पड़ेगा ।

राजकीय ऋणों से वर्तमान उपभोग तो हतोत्साहित नहीं होता, किन्तु भविष्य में उपभोग पर अवश्य ही बुरा प्रभाव पड़ता है, क्योंकि सरकार ऋण माफ़ का भुगतान करने के लिये कर लगाती है जिसका भुगतान व्यक्ति अपनी वर्तमान आय में से करते हैं और इसलिए उनको अपना उपभोग कम करना पड़ता है । दूसरी ओर सरकार प्राप्त किये हुये ऋण को ऐसी वस्तुओं की उत्पत्ति पर खर्च करती है जिन पर व्यक्ति कभी भी धन नगाने की तैयार नहीं होता । ये वस्तुएँ व्यक्तियों के लिए उपभोगी होती हैं और ये व्यक्तियों को कम मूल्य पर मिलने लगती हैं जिससे उन का उपभोग का स्तर ऊँचा हो जाता है ।

साधारणतया हम कह सकते हैं कि राजकीय ऋण व्यवस्था से वर्तमान उपभोग तथा उत्पादन तो हतोत्साहित होते हैं और भविष्य में प्रोत्साहित होते हैं ।

(ब) वितरण पर प्रभाव—हम पहले कह चुके हैं कि राजकीय ऋणों द्वारा क्रय शक्ति का कई बार हस्तान्तरण होता है । जब सरकार ऋण प्राप्त करती है तो क्रय शक्ति व्यक्तियों से सरकार के पास पहुँच जाती है । यदि यह ऋण केवल धनी व्यक्तियों द्वारा ही खरीदे जाये और सरकार इनसे प्राप्त धन की केवल निर्धन व्यक्तियों पर ही खर्च करे या ऐसी सेवाओं पर खर्च करे जिनसे निर्धन व्यक्तियों को अधिक लाभ पहुँचे तब तो यह हस्तान्तरण व्यापक होता है, किन्तु स्थिति, यदि इसके पूर्णतया विपरीत है तब इससे देश को हानि होगी और धन की असमानताएँ बढ़ने के स्थान पर बढ़ेंगी । व्यवहार में अधिन्तर यही होता है कि वर्तमान असमानताओं के कारण धनी व्यक्ति ही राजकीय प्रतिभूतियों में अपना धन लगाते हैं, किन्तु ऋण का भुगतान करने के लिए जब करारोपण किया जाता है तब उनका भार निर्धन व्यक्तियों पर अधिक पड़ता है और धन की असमानताएँ, प्रायः पहले की अपेक्षा अधिक हो जाती हैं । डाव्न् ने इसे 'ऋण का वास्तविक भार' कहा है । यदि ऋण पत्र छोटे मूल्यों के होते हैं और वे छोटी आय वाले व्यक्तियों द्वारा खरीदे जाते हैं तो इन व्यक्तियों को व्याज का भुगतान होने पर धन की असमानताएँ कुछ अथवा तक दूर हो सकती हैं, किन्तु ऐसे ऋण पत्रों की संख्या बहुत अधिक होते हुए भी उनसे प्राप्त आय का कुल राजकीय ऋण की राशि में अनुपात बहुत कम होता है और इसलिए आय की असमानताएँ प्रायः बढ़ ही जाती हैं । इसके प्रतिरिक्त कुछ व्यक्ति ऐसे उत्पन्न हो जाते हैं जो अपनी आय सरकारी प्रतिभूतियों में स्वामित्व में ही प्राप्त करते हैं । वह सुदृष्ट शास्य करते हैं, जिसका भुगतान करदाता करते हैं । इस प्रकार धन का हस्तान्तरण उन व्यक्तियों में, जो मेहनत करने काय प्राप्त करते हैं, ऐसे व्यक्तियों को होता है, जो बिना मेहनत किए ही सुदृष्ट की आय बँटे-बँटे खाते हैं । दुष्ट सम्बन्धी ऋणों से तो ये असमानताएँ और भी अधिक हो जाती हैं, क्योंकि मूल्य गिरने पर भी व्यक्तियों की सुदृष्ट की आय उतनी ही रहती है जितनी मूल्य बढ़ने की स्थिति में भी और सुदृष्ट की दर भी समान रहने पर करदाताओं पर मूल्य गिराने के बाद अधिक भार पड़ने लगता है । इस प्रकार धन और आय, दोनों ही की

असमानताये प्रायः और अधिक हो जाती हैं। यह ध्यान रहे कि यह सारी स्थितियाँ, जिनका वर्णन अभी हमने किया है, उसी समय उत्पन्न होती हैं, जबकि राजकीय ऋण को अनुत्पादक कार्यों में लगाया जाता है। यदि ऋण उत्पादक कार्यों पर खर्च किया जाय तो धन का वितरण कुछ अशो तक समान होगा। एक दूसरे दृष्टिकोण से भी ऋण के प्रभावों का अध्ययन किया जाता है और इस दृष्टि से राजकीय ऋणों के प्रभाव बहुधा अच्छे बताये जाते हैं। जब राजकीय ऋण ऐसे कार्यों पर खर्च किये जाते हैं जिनसे निर्धन व्यक्तियों को लाभ पहुँचता है तो उससे धन के वितरण की असमानतायें कुछ अशो तक कम होती हैं।

(स) व्यवसायिक क्रियाओं तथा रोजगार पर प्रभाव—राजकीय ऋणों द्वारा व्यवसायिक क्रियाओं तथा देश में रोजगारों की स्थिति में भी परिवर्तन उत्पन्न किये जाते हैं। आधुनिक लेखकों के अनुसार राजकीय ऋणों का यह कार्य अधिक महत्वपूर्ण है। सरकार व्यापार तथा उद्योगों, रोजगार तथा मूल्यस्तर को अपने व्यय द्वारा नियमित करती है और इस व्यय के लिए, राजकीय ऋणों द्वारा धन प्राप्त करने का आज, राजकीय अर्थ व्यवस्था में विशेष स्थान तथा महत्व दिया जाता है। आर्थिक 'घाटे की समस्या व्यवस्था' (Deficit Spending) सिद्धान्त इसी विचार पर आधारित है। व्यापारिक मन्दी में जब चारों ओर निराशा और उदासीनता का वातावरण छा जाता है, व्यापार का गला घुट जाता है, मूल्य, उत्पादन और उपभोग स्तर गिर जाता है और बेकारी बढ़ती जाती है और साथ समस्याओं की स्थिति खराब हो जाती है, उस समय सरकार ऋण प्राप्त करके स्थिति को सुधारने का प्रयत्न करती है। वह सरकारी प्रतिभूतियों के आधार पर केन्द्रीय बैंक से ऋण प्राप्त करती है और उसे ऐसे कार्यक्रमों पर खर्च करती है, जैसे, रेलों, नहरों, सड़कों, नए-नए कारखानों आदि में जितसे अधिकाधिक व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त होता है और व्यक्तियों के पास धन पहुँचने से उनकी क्रय शक्ति बढ़ जाती है, मूल्य बढ़ने लगते हैं और व्यापारिक जगत में फिर से स्फूर्ति आ जाती है। कीम्स ने इसे 'नल विस्फोटक क्रिया' (Pump Priming) कहा है और व्यवसायिक मन्दी काल के लिए इसे बहुत महत्वपूर्ण बताया है। साधारणतया इसे हीनार्थ प्रबन्धन (Deficit Financing) से सम्बोधित किया जाता है। गत वर्षों में विशेषकर १९३० के मन्दी काल से इस नीति का बहुत प्रयोग किया गया है। अमेरिका में इस नीति को मन्दी काल में, कार्यान्वित करने में विशेष उत्साह दिखाया गया था। अकेले तर्क के प्रोप्रेस एडमिनिस्ट्रेशन (Worker's Progress Administration) नामक संस्था ने ही १००००० से अधिक सार्वजनिक इमारतें, ५६५००० मील लम्बी सड़कें, १८०००० पुल, ३६००० स्कूल तथा पुस्तकालय, ७००० पार्क तथा खेल के मैदान बनवाये तथा उन्नत किये थे। परिणामस्वरूप, देश में स्थायी लाभ पहुँचाने वाली सम्पत्ति निर्मित हो गई तथा निराशा के वातावरण में आशा की किरण चमक उठी।<sup>१२</sup> अमेरिका के अतिरिक्त अन्य देशों में भी इस नीति का प्रयोग हुआ है। टाट्टन ने अपने विचारों को प्रकट

करते हुए इस नीति की कारोपण की अपेक्षा अधिक उपयुक्त बताया है।<sup>12</sup> उनके अनुसार आवश्यक धन या तो कारोपण द्वारा या ऋणों द्वारा प्राप्त होता है। इन कार्यों के लिए वरों द्वारा भाग प्राप्त करने में कोई लाभ नहीं होता क्योंकि कारोपण में केवल धन का हस्तान्तरण जनता से सरकार की होता है और जब एक और रोजगार में वृद्धि होती है दूसरी ओर निजी उद्योगों में पूँजी का प्रभाव हो जाता है। निजी उद्योगों में उत्पादन कम होने से रोजगार की स्थिति लम्बे समय तक सगुन हो रही है। दूसरी ओर यदि सावजनिक कार्यों में ऋणों द्वारा प्राप्त करके धन लगाया जाता है तो उसके माँग का विस्तार होने से वस्तुओं की माँग बढ़ती है और रोजगार में वृद्धि होती है। दोनों ओर से अर्थात् राजकीय खजाने से और निजी जेबों में, उद्योगों में धन का प्रवाह होता है, उत्पादन बढ़ता है और बेकारी कम होती लगती है।

अभी तक हमने केवल मन्दी काल में ही राजकीय ऋणों के प्रभावों का अध्ययन किया है। मुद्रा स्फीति का तब भी इसका महत्व बहुत अधिक होता है। मुद्रा मनुचन में राजकीय ऋणों के प्रभाव का अध्ययन द्वारा उत्पन्न होते हैं, जब कि मुद्रा स्फीति में राजकीय ऋणों के प्रभाव का अध्ययन के द्वारा उत्पन्न होते हैं। मुद्रा मनुचन की स्थिति में सरकार केन्द्रीय बैंक के ऋण लेती है और फिर उस धन का प्रसार व्यक्तियों में करती है और मुद्रा स्फीति में सरकार व्यक्तियों से ऋण प्राप्त करती है और जो अतिरिक्त धन व्यक्तियों की जेबों में होता है उस निराला कर का प्रभाव कम करती है जिससे धन स्तर नीचा हो जाता है और सरकार अपने उद्देश्य में सफल हो जाती है।

**राजकीय ऋणों के लाभ**—यद्यपि हम लक्ष्य में राजकीय ऋणों के लाभों की विवेचना करेंगे —

(१) राजकीय ऋणों के देन में उद्योगों की प्रोत्साहन दिव्यता है उत्पादन बढ़ता है राष्ट्रीय आय में वृद्धि होती है और जीवन स्तर ऊँचा होता है।

(२) ऐसे ऋणों की सहायता में विज्ञानकाय सावजनिक कार्य तथा योजनाएँ जैसे अन्न विद्युत सड़ने नहरें पुल, रेल इत्यादि वार्मान्ति की जा सकती है और देश में सामाजिक तथा आर्थिक उन्नति होती है और प्रगति में सुसज्जित होती है।

(३) प्राकृतिक संपदा को सुरक्षित करने में सरकार इसी का सहारा लेती है।

(४) विदेशी आक्रमणकारियों से देश की रक्षा के लिए युद्ध संचालन में राज्यों की सहायता में ऋणों द्वारा ही आवश्यक दान प्राप्त हो सका है। इसलिये राजकीय ऋण देश की स्वतन्त्रता को बनाये रखने में तथा नागरिकों की सुरक्षा करने में सहायक होते हैं।

(५) व्यक्तियों के लिये, राजकीय ऋण विनियोग के मुद्रास्फीति प्रदान करते हैं।

✓(६) व्यक्तियों तथा देश में राजकीय ऋणों द्वारा ज्ञान का प्रसार होता है, साधनों का समान वितरण होता है और पारस्परिक सहयोग तथा सद्भावना भी बढ़ती है।

(७) अविकसित तथा अर्धविकसित देशों के आर्थिक विकास के लिये राजकीय ऋण नितान्त आवश्यक हैं और आज सत्तार के जितने भी विकसित तथा उन्नत देश हैं, उन सभी ने ऋण प्राप्त करके अपनी आर्थिक उन्नति की है।

✍ राजकीय ऋणों की हानियाँ—जहाँ राजकीय ऋणों से इतने लाभ हैं, इनसे हानियाँ भी बहुत हैं। ये निम्नांकित हैं—

✓(१) राजकीय ऋणों से सरकारों में साधारणतया अपव्यय की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है।

✓(२) प्राप्तियों से ऋण मिल जाने के कारण, सरकारों में ऋण लेने की आदत सी उत्पन्न हो जाती है, और इसके दुष्परिणाम जनता को सहन करने पड़ते हैं। साथ ही सरकारों के दिवालिया होने का बहुत भय रहता है।

✓(३) इन ऋणों के कारण बहुधा देशीय साधना का घोषण विदेशियों के हित में हुमा है। देश के उद्योगों पर विदेशियों का स्वामित्व रहा है। देश का बहुत सा धन व्याज के रूप में विदेशों को जाता रहता है। परिणामस्वरूप देश में पूँजी का निर्माण नहीं हो पाता।

✓(४) राजनैतिक क्षेत्र में ऋणी देश प्रायः अपनी स्वतन्त्रता खो बैठते हैं।

✓(५) राजकीय ऋण राजनैतिक मतभेद, तथा युद्ध जैसे संकट भी उत्पन्न कर देते हैं।

(६) ऐसे ऋणा को प्राप्त करके सरकार अपनी आर्थिक कमज़ोरियों को छुपाने में सफल हो जाते हैं और अन्त में राजकीय अर्थ-व्यवस्था इतनी दोषपूर्ण हो जाती है कि फिर कोई उपचार नहीं रहता।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि राजकीय ऋणों के भी, अन्य वस्तुओं की भाँति गुण और दोष हैं। दोषों के गम्भीर परिणामों को कम करने के लिये यह आवश्यक है कि राजकीय ऋण व्यवस्था का संचालन बड़ी सतर्कता से किया जाय, अनावश्यक ऋण नहीं प्राप्त किय जायें और ऋणों के भावी परिणामों की ध्यान रखकर उन का उपयोग किया जाय अर्थात् जहाँ तक सम्भव हो ऋण को केवल उत्पादक कार्यों में ही लगाया जाये।

**राजकीय ऋण व्यवस्था की सीमाएँ—**

राजनीय तथा व्यक्तिगत ऋणों के भेद बताते हुए हमने कहा था कि व्यक्ति की अपेक्षा राजकीय ऋण बहुत अधिक होती है और राज्य की आयु लम्बी होने के कारण उसको दीर्घकालीन ऋण प्राप्त हो सकते हैं तथा राज्य स्वयं अपने से भी ऋण प्राप्त कर सकता है। इन्हीं बातों को देखते हुए हम राज्य की ऋण प्राप्त करने की शक्ति की सीमाओं का वर्णन यहाँ पर करेंगे। राज्य के ऋण प्राप्त करने के मुख्य-

तथा तीन मील होने हैं बाह्य-रक्षण—विदेशों से, आन्तरिक रक्षण—देश की जनता से और स्वयं से—हीमार्ग प्रबन्धन अर्थात् नाट छाप कर। इन तीनों की भीमाओं का उल्लेख हम निम्न में करेंगे :-

(१) बाह्य रक्षण—विदेशों से रक्षण सरलता में प्राप्त नहीं होता। जब कभी भी एक राज्य दूसरे राज्य का रक्षण देता है तो धनरूप से दस की आधिका दियति, राजनैतिक स्थिति, प्रत्यक्ष की कुशलता, मौखिक स्थिति, रक्षण का उद्देश्य, रक्षण मुगलान करने की रीति आदि बातों का अध्ययन कर लेता है। आजकल विदेशी जगत में इतनी उलट फेर हो रही है कि किसी समय भी कुछ छिट सकता है। देश की आन्तरिक सरकार बदलने से तो बाई दर नहीं लगती पाकिस्तान बहामा आदि देशों के उदाहरण हमारे सामने हैं। इस की सरकार बदलने में रक्षा का भूगलान जोखिम में पड़ जात है। इसलिये सबसे पहले एक देश दूसरे देश की राजनैतिक स्थिरता की ओर ध्यान देता है, तात्पर्यात् आर्थिक स्थिरता तथा रक्षण के उद्देश्य और रक्षणमुगलान सम्बन्धी चीजों पर कुछ साव-विचार करता है। आर्थिक स्थिरता, देश का बजटो से पता लग सकती है। आर्थिक स्थिरता और रक्षण के उद्देश्य की जानकारी करना इसलिए आवश्यक है कि कभी देश की सरकार योग्यता का पता लग जाये। आजकल जितने भी विदेशी रक्षण दिए बिना जात हैं उन सब की गारन्टी बिना बैंक लेती है, यदि कभी तथा अणुशक्ती देश विश्व बैंक के सदस्य हैं। विश्व बैंक इन्हीं सब बातों पर मोक्ष विचार करने के बाद रक्षण की गारन्टी लेती है। इस जिस देश में आर्थिक स्थिरता है, राजनैतिक स्थायित्व जिनमें नहीं है तथा जो देश अनुत्पादन कार्यों से लिए रक्षण प्राप्त करना चाहते हैं उनकी मांग बहुत ही भीमिन होती है, और उन्हें रक्षण प्राप्त करने में बहुत कठिनाई होती है।

(२) आन्तरिक रक्षण—राजकीय आन्तरिक रक्षा की राशि देश की जनता की आर्थिक स्थिति पर निर्भर करती है। देश की प्रति व्यक्ति आय तथा देश में अविन्या के उपयोग स्तर पर वचता की मात्रा निर्भर होती है। यदि व्यक्तिगत में वचत करने की शक्ति ब धमका नहीं है, यदि देश में विनिर्माण करने की सुविधा में कमी है अर्थात् देश में उद्योग धन्ये उन्नत नहीं है और पूँजी का निर्माण बहुत निम्न-स्तर पर है तो सरकार को कभी भी अभीष्ट मात्रा में रक्षण नहीं प्राप्त हो सकती। सरकार को देश में प्राप्त होने वाले रक्षा की मात्रा इस बात पर भी निर्भर करती है कि सरकार की साख कैसी है, अर्थात् सरकार ने पिछले कालों का समय पर भुगतान किया है या नहीं और सरकार पर रक्षा की वित्तनी मात्रा पहले से है। सरकार को रक्षण प्राप्त करने की शक्ति इस बात पर भी निर्भर करती है कि सरकार की आर्थिक नीति कैसी है, सरकार देश का अपनी आय को सामाजिक पहलान तथा उत्पादन कार्यों पर खर्च कर रही है या नहीं, देश में पूँजी का निर्माण हो रहा है या नहीं, देश में सरकार रोजगार बसाने का तथा उद्योग-धन्यो की प्रोत्साहन देने का प्रयत्न कर रही है या नहीं और लोक सरकार की नीति से मनुष्य है या नहीं। यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि सरकार स्वदेशी है या विदेशी। स्वदेशी सरकार में

विदेशी सरकार की अपेक्षा नागरिकों को अधिक थका तथा विश्वास रहता है और उसे सरलता से ऋण प्राप्त हो जाता है। अन्त में, आन्तरिक ऋणों की मात्रा इस बात से भी सीमित होती है कि ऋणों तथा सरकारी प्रतिभूतियों की प्रवृत्ति कैसी है। दीर्घकालीन ऋणों को प्राप्त करने में सरकार को सदैव ही कठिनाई होती है। अतः यह सोचना कि सरकार आन्तरिक ऋणों की सीमा का काफी अंश तक विस्तार कर सकती है, पूर्णतया सत्य नहीं है।

(३) कागजी मुद्रा छाप कर—आधुनिक काल में इसका बहुत प्रयोग हुआ है। विभिन्न देशों की सरकारों ने इस नीति द्वारा संकटों को दूर करने में काफी सफलता प्राप्त की है। परन्तु इस नीति का भी केवल सीमित प्रयोग किया जा सकता है। अत्यधिक नोट निकासी से मुद्रा स्फीति का भय रहता है, जो एक बार आरम्भ होकर फिर नहीं रुकती। इसलिए देश को मुद्रा स्फीति के दुष्परिणामों से बचाने के लिए इस नीति का प्रयोग बहुत ही सतर्कता से करना चाहिए।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि राज्य के ऋण प्राप्त करने की शक्ति भी अयत्न की भाँति सीमित होती है।



प्रासकथन—

ससार में राजकीय ऋणों का आधुनिक इतिहास प्रजातान्त्रिक सरकार के उदय के साथ २ आरम्भ होता है। प्राचीन समय में जबकि सभी स्थानों में शासक्य बाद प्रचलित था तब राजा महाराजा अपने पास योन तथा भण्य बहुमन्य वस्तुओं को अपने खजाने में जमा करण व और सकट बास में उनका प्रयोग करते थे। इसके अतिरिक्त वेस भी उनकी सारी आय खजाने में एवमित की जाती थी और उसी में वेस का कर्चा किया जाता था। यह खजाने बहुधा युद्ध कास में खाली हो जाते थे। हिंदू तथा मुसलिन कास में हमारे देस में ऐसी ही राजाओं की प्रथा थी। साथ ही कुछ ऐसे भी खदाहरण मिलते हैं जबकि राजाओं ने व्यक्तिगत मास पर ऋण प्राप्त किए। परन्तु इन ऋणों का देस की सरकार की मास से कोई सम्बन्ध न था और भावी राजाओं पर इन ऋणों के भुगतान की कोई भी जिम्मेदारी नहीं होती थी। इसके अतिरिक्त अधिकतर ये ऋण केवल एक या दो व्यक्तियों से प्राप्त किये जाते थे और इहे अत्यन्त मोक्षनीय रखा जाता था। इसलिए वनमान राजकीय ऋण व्यवस्था एक आधुनिक घटना है क्योंकि व ती अब ऋण गोपनीय ही रले जाते हैं और न यह केवल एक या दो व्यक्तियों से ही लिये जाते हैं। आजकल तो यह ऋण सम्पूर्ण जनता में प्राप्त किये जाते हैं और ससार के सभी देशों में आपस में इन प्रकार का लेन देन होवा रहता है। प्राचीन समय में यह ऋण अधिकतर सकट काल में ही प्राप्त किये जाते थे परन्तु आजकल यह ऋण केवल सकटकालीन परिस्थितियों को ही दूर करने के लिये ही नहीं बरन सामान्य परिस्थितियों में भी प्राप्त किये जाते हैं और इनका मुख्य उद्देश्य देस का आर्थिक विकास करना होता है।

हमारे देस में राजकीय ऋणों का इतिहास ईस्ट इंडिया कम्पनी के समय से आरम्भ होता है। उस समय में कम्पनी ने अपनी प्रतियोगी फासीसी तथा इथ कम्पनियों और देशी राजाओं से युद्ध करने के लिये ऋणों की आवश्यकता होती थी और जिन्हें वह दक्षिण की सरकार से प्राप्त करती थी। सन् १७६५ में जब

कम्पनी को बंगाल की दीवानी मिली तब यह पहले से ही ऋणगुस्त थी। घीरे २ कम्पनी का व्यापार कम होता गया और उस पर शासन का भार बढ़ता गया। बंगाल से प्राप्त होने वाली आय भी राज्य को बढ़ाने तथा व्यापार सम्बन्धी कार्यों पर व्यय होने लगी। सन् १८१४ में कम्पनी के हाथ में भारत का शासन प्रबन्ध आ गया और अब कम्पनी के पास व्यापार का एकाधिकार न था। वह अन्य व्यापारी कम्पनियों की भाँति एक साधारण कम्पनी रह गई थी। सन् १८३४ के बाद कम्पनी ने अपने व्यापार को बिलकुल बन्द कर दिया और उस समय कम्पनी पर ३७० लाख पौंड का ऋण था। इसी वर्ष ब्रिटिश संसद और कम्पनी के डायरेक्टरो के बीच एक समझौता हुआ जिसके अनुसार सारी घरोहर भारत सरकार की ओर से ब्रिटिश सरकार (Crown) के नाम लिख दी गई। कम्पनी के ऋण तथा अन्य दायित्वों का भुगतान भारत के बरता था और कम्पनी को १०.३% के हिसाब से लाभ का भुगतान करना था जो भारत की आय में से दिया जाना निश्चित हुआ था। कम्पनी के व्यापारिक कार्यालयों को भी उचित मुआवजा मिलना निश्चित हुआ था और ऋण के भुगतान के लिए एक कोष स्थापित कर दिया गया था। कुछ समय तक तो ऋण की मात्रा घटती गई परन्तु कम्पनी को बहुत से युद्ध लड़ने के कारण ऋण की मात्रा में फिर वृद्धि होने लगी और सन् १८५६ तक कम्पनी पर लगभग ४६० लाख पौंड के ऋण हो गये थे। सन् १८५७ में गदर हुआ जिसमें ४४० लाख पौंड खर्च करने पड़े। इन राशि को भी भारत के राजकीय ऋण में जोड़ दिया गया। सन् १८७० में भारत के राजकीय ऋणों की राशि एक करोड़ पौंड हो गई थी जिसमें कुछ तो रुपये के ऋण (Rupee loans) थे और कुछ पौंड ऋण (Sterling loans) थे। रुपये ऋण पर सूद की दर ४.३% थी और पौंड ऋण पर ५%।

सन् १८७० में भारत ने निर्वाधावादी नीति को त्याग दिया और राजकीय व्यवसायिक कार्यों का निर्माण आरम्भ किया। भारत सरकार ने रेलों की बनवाना आरम्भ किया, नहरें खुदवानी आरम्भ की, सड़कें इत्यादि बनवाना आरम्भ की, जिन के लिये सरकार को और अधिक ऋण लेने पड़े। अब भारतीय ऋणों को दो भागों में विभाजित कर दिया गया—उत्पादक तथा साधारण। १९ वीं शताब्दी के अन्त तक भारतीय ऋणों की कुल राशि २३१ करोड़ रु० थी जिसमें १७० करोड़ रु० के उत्पादक ऋण थे। अगले १५ वर्षों के अन्दर इन ऋणों की राशि ४१० करोड़ रुपए हो गई। सन् १९२४ तक भारत सरकार ने अपनी ऋण सम्बन्धी नीति में पूर्ण परिवर्तन कर दिया और अनुत्पादक ऋणों को समाप्त करने का प्रयत्न किया, परन्तु क्योंकि भारत सरकार को प्रथम महायुद्ध पर काफी व्यय करना पड़ा अतः अनुत्पादक ऋण पूर्णतया समाप्त न हो सके। सन् १९२४ में भारत के साधारण ऋण २०५ करोड़ रुपये के थे और ५३८ करोड़ रुपये के उत्पादक ऋण थे। इसी वर्ष भारत सरकार के वित्त सदस्य (Finance Member) सर ब्लेकिट ने ऋण के भुगतान के लिये एक नई योजना निमित्त की। उन्होंने ऋणों का ८० वर्षों में भुगतान करने का निश्चय किया। इस योजना के अनुसार सन् १९०५ से १९३० तक की अवधि

में अनुत्पादक ऋणों की मात्रा को २०५ करोड़ रुपये से घटा कर १७६ करोड़ रुपए कर दी। परन्तु सन् १९३० के मन्दी काल में भारत सरकार को हीनार्थ प्रवर्धन का महारा लेना पड़ा और सन् १९३४ में कुल राजकीय ऋणों की राशि १२२४ करोड़ रुपए हो गई।

सन् १९३७ में प्रान्तीय स्वायत्तन की नीति के नार्यान्वित होने से प्रान्तीय तथा केन्द्रीय सरकारों की आय के साधन घटाय २ हो गए। इस वर्ष कुल राजकीय ऋण १२०६ करोड़ रुपये के थे जिसमें से प्रान्तों के हिस्से में ३० करोड़ रुपये प्राप्ति और केन्द्रीय सरकार के हिस्से में ११७६ करोड़ रुपये के ऋण आए। सन् १९३६ में दूसरी लड़ाई आरम्भ हुई और भारत सरकार को फिर से हीनार्थ प्रवर्धन करना पड़ा तथा विदेशी ऋण भी प्राप्त करने पड़े। युद्ध की प्रगति के साथ २ इन ऋणों की राशि बढ़ती हो गई और युद्ध के अन्त में यह राशि १८६०४४ करोड़ रुपए थी। यह राशि निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाती है :—

(करोड़ रुपये में)

पीछे ऋण	३४१६
रुपये ऋण	१२१२१४
अल्प बचत	१५६१८
खजाने के बिल तथा प्रतिभूतिपत्र इत्यादि	४६७०
कुल सूक्ष्म सहित ऋण	१८६०४४

युद्ध के वर्षों में ऋण की प्रगति की समुचित स्थिति निम्न तालिका से स्पष्ट होती है—

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	रपया ऋण	बाह्यऋण	वर्ष	रपया ऋण	बाह्य ऋण
१९३६	७१०	४६६	१९४३	१,२०६	५६
१९४०	७१८	४४२	१९४४	१,२४३	३६
१९४१	८१६	३४५	१९४५	१,५७१	३८
१९४२	६४१	२११	१९४६	१,६३७	२८
			१९४७	२,१२२	३७

सन् १९४७ में, १५ अगस्त को भारत स्वतन्त्र हुआ और देश का विभाजन होने से सम्पूर्ण भारत की धरोहरों (Assets) तथा दायित्वों (Liabilities) का भी विभाजन हुआ। पाकिस्तान के हिस्से में ३०० करोड़ रुपये के ऋण आये जिनका भुगतान करने के लिये पाकिस्तान सरकार ने भारतीय सरकार को ३% ध्याज की दर से ५० बिंदुओं में देने का वायदा किया और भारतीय सरकार ने देश के विभाजन के पहले से सारे ऋणों को चुकाने की जिम्मेदारी अपने शर पर ली। भारतीय ऋणों को अब दो भागों में विभाजित किया गया, प्रथम आन्तरिक धर्यात् रुपया

ऋण दूसरे बाह्य अर्थात् पौड, डालर आदि के ऋण। सन् १९४८ तक बाह्य ऋण अधिक-तर पौड ऋण थे परन्तु उनके बाद उनमें डालर ऋण भी सम्मिलित कर दिये गये। सन् १९५२ में स्थिति इस प्रकार थी —

(करोड़ रुपये में)

	मात्रा	कुल का प्रतिशत
(१) कुल आन्तरिक ऋण.....	२,४८५.४८	१००
बिना तिथि (undated)	८५७.८५	१०.३
दस साल से ऊपर	४६३.४७	१८.६
५ और दस साल के भीतर	४५०.१४	१८.०
५ साल से कम	२२२.०५	६.३
कोषागार पत्र (Treasury Bills)	३३२.५१	१३.३
अल्पवधत (Small Savings)	४०८.२३	१६.४
अन्य देन	३५१.२४	१४.१
(२) कुल बाह्य ऋण	१३६.९५	—

प्रविभाज्य भारत के राजकीय ऋणों का बंटवारा पाकिस्तान और भारत में निम्न सिद्धान्तों के आधार पर हुआ था :—

(अ) जहाँ तक उन ऋणों का सम्बन्ध था जो व्यवसायिक कार्यों के लिये लिये गये थे जो तार, रेलें और टेलीफोन इत्यादि में लगे थे और जिनसे मूद्र प्राप्त हो रहा था, यह निश्चित हुआ कि प्रत्येक देश को अपने देश में स्थित प्रादमों (Assets) के मूल्य के अनुसार ऋण का भुगतान करना चाहिये।

(ब) जहाँ तक उन ऋणों का सम्बन्ध था जिनके पीछे नकदी तथा प्रतिभूतियाँ थी, यह निश्चित हुआ कि पाकिस्तान अपने ऋणों का भुगतान करेगा जितनी नकदी उसे प्राप्त होगी अर्थात् ७५ करोड़ रुपये। और

(ग) जहाँ तक उन ऋणों का सम्बन्ध था जिनके पीछे कोई भी भ्राज न थी यह निश्चित हुआ कि कुछ हेर फेर करने के बाद जैसे भारतीय सैनिक स्टोरो के एक भाग का हस्तान्तरण तथा पाकिस्तान को एक टक्का और गुरक्षित छापेखाने के लिये एक निश्चित राशि देने के बाद पाकिस्तान का हिस्सा ऐसे ऋण में १७.५% होगा।

यह स्पष्ट है कि पाकिस्तान से ऋण भुगतान सम्बन्धी ओ समझौता हुआ यह भारत के लिये लाभप्रद न था। क्योंकि भारत सरकार ने भारे ऋणों के भुगतान की जिम्मेदारी अपने ऊपर ली थी इसलिये ही भारतीय सरकार पर बहुत अधिक भार पड़ गया जो अधिक न होता यदि पाकिस्तान अपने बचत के अनुसार ऋण का भुगतान करता बना जाता। परन्तु खेद है कि पाकिस्तान ने अभी तक ऋण का भुगतान नहीं किया है।

सन् १९५८ में ६६ करोड़ रुपये हो गई थी। विभिन्न प्रकार की अल्प बचतों पर सूद की दरें सन् १९५२ में बढ़ा दी गई थी। सन् १९५८-५९ में एक समुचित समय जमा (Cumulative Time Deposit) योजना चानू की गई थी जिसके अनुसार विनियोगकर्ता ५ या १० वर्षों के लिये प्रत्येक मास में बचाई हुई राशि को जमा कर सकते हैं। अकेले व्यक्ति के लिये जमा की कुल राशि (१२०००) रुपये पर निश्चित की गई है और अन्य व्यक्ति के साथ मिलकर कोई भी व्यक्ति (२४०००) रुपये तक जमा कर सकता है।

पिछले वर्षों में भारत के बाह्य ऋणों में बहुत अधिक वृद्धि हुई है। हमारे पीढ़ी ऋण ३१ मार्च सन् १९५८ को २२ ३२ करोड़ रुपये के रह गये थे। परन्तु डालर ऋणा में कई गुनी वृद्धि हो गई थी। सन् १९४६-५० में डालर ऋण १६ ७७ करोड़ रुपये के थे परन्तु सन् १९५८ में इनकी मात्रा १५६ ८८ करोड़ रुपये हो गई थी। इन ऋणों की आवश्यकता मुख्य रूप से विकास कार्यक्रमों की कार्यान्वित करने के लिये हुई थी। यह ऋण अधिकतर बिस्व बैंक और मयुक्त राज्य अमेरिका से प्राप्त किये गये। इसी वर्ष रूस से भी १५३ करोड़ रुपये के ऋण प्राप्त हुये थे और यह राशि सन् १९५८ के अन्त तक ४५ ६८ करोड़ रुपये के हो जान की आशा थी। हमने पश्चिमी जर्मनी से भी ऋण प्राप्त किये हैं। इन ऋणों की कुल राशि सन् १९५५ में १४ करोड़ रुपये थी, परन्तु सन् १९५८ के अन्त में यह बढ़ कर ४४ करोड़ रुपये हो गई। सन् १९५८ में जपान ने भी द्वितीय पञ्चवर्षीय योजना के लिये २४ करोड़ रुपये का ऋण भारत को दिया है जिसका उपयोग मुख्य रूप से रेलों का विकास, शक्ति बाँधों, खान उद्योग आदि कार्यक्रमा के लिए मशीनें खरीदने के लिये किया जायगा।

प्रथम पञ्चवर्षीय योजना काल में ५२० करोड़ रुपये के वार्षिक ऋण प्राप्त किये गये थे जिनमें से ११५ करोड़ रुपये बाजार ऋण योजनाओं से, २७० करोड़ अल्प बचता से और १३५ करोड़ रुपये अन्य साधनों से। हमारे वास्तविक ऋण ३६० करोड़ रुपये के थे, ७० करोड़ रुपये बाजार ऋण योजना से, २४५ करोड़ अल्प बचतों से और ४७ करोड़ रुपये अन्य स्रोतों से। प्रथम योजना काल में हमारे बाह्य ऋणों में ६८ करोड़ रुपये की वृद्धि हुई थी। दूसरी योजना में हमारा लक्ष्य जनता से १२०० करोड़ रुपये प्राप्त करना है जिनमें से ७०० करोड़ रुपये बाजार ऋण योजना से और ५०० करोड़ रुपये अल्प बचता से प्राप्त करती है। यह आशा की जाती है कि प्रत्येक वर्ष १०० करोड़ रुपये अल्प बचता से और १४० करोड़ रुपये बाजार ऋण योजना से प्राप्त होंगे। परन्तु आश्चर्य की बात है कि योजना के पहले २ वर्षों में बाजार ऋणों की राशि २१३ करोड़ रुपये थी जबकि हमारा लक्ष्य २८० करोड़ रुपये जमा करना था। इसी प्रकार हमको बाजार से लगभग ६७ करोड़ रुपये के ऋण कम प्राप्त हुए। अल्प बचतों में भी हमको अधिक सफलता प्राप्त नहीं हुई। जबकि इन दो वर्षों में हमको २०० करोड़ रुपये अल्प बचता से प्राप्त करने थे, हम केवल १२० करोड़ रुपये ही प्राप्त हुए थे, अतः इस मद्द में भी हमको ८० करोड़ रुपये की कम प्राप्ति

हुई। विदेशी मुद्रा बाजार में प्रतिभूतियों को बेचकर विश्व बैंक से, अन्तर्राष्ट्रीय वित्त कारपोरेशन तथा अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों और मित्र देशों से हमारा लक्ष्य ६०० करोड़ रुपये के ऋण प्राप्त करना था। हम सन् १९५६-५७ में लगभग ६० करोड़ रुपये के और सन् १९५७-५८ में ८७ करोड़ रुपये के ऋण प्राप्त हुए थे।

भारत के राजकीय ऋण दो भागों में विभाजित किये जाते हैं, प्रथम, सूद सहित और दूसरे, सूद रहित। सूद सहित ऋणों की स्थिति सन् १९५८-५९ के बजटानुसार निम्न प्रकार थी<sup>१</sup> —

(करोड़ रुपये में)

प्रान्तरिक ऋण	१९५७-५८	१९५८-५९ (अनुमानित)	बाह्य ऋण	१९५७-५८	१९५८-५९ (अनुमानित)
ऋण	१७०१ २५	१८२६ ७६	पीड ऋण	० ५५	० १५
अल्प बचत कोष बिल तथा प्रतिभूतियाँ	६६२ ६५	७६१ ४५	इंजुलैण्ड में अन्य प्रकार के ऋण	२१ ७७	२१ २६
प्रावदानतथा अल्प कोष	१२१५ ७०	१४२० ७०	टोकर ऋण	१५६ ८५	३६१ ६८
तथा डाक- खाने आदि	३६४ ७६	३६२ ४५	रुस से ऋण	१५ ३०	४५ ६८
की जमा			जर्मनी से ऋण	१४ ००	४४ ००
कुल प्रान्तरिक ऋण	४००४ ६६	४४३१ ३६	अन्य विदेशी स्रोतों से ऋण	—	१५ १३

भारत सरकार की उन ऋणों की कुल राशि जिन्हें पर सूद दिया जाता है। सन् १९५७-५८—४२१६.१३ तथा १९५८-५९ में ४६१६.६२ करोड़ रुपये थी।

भारत के कुल राजकीय ऋणों की स्थिति निम्न प्रकार थी<sup>२</sup>—

(करोड़ रुपये में)

	१९५७-५८	१९५८-५९
चालू ऋण	१७०१ २५	१८२६ ७६
खजाने बिल	१२१५ ७०	१४२० ७०
विशेष अल्पकालीन ऋण	२०७ ८०	२०४ ३७
भुगतान प्राप्त हुए ऋण (Expired Loans)	१३ ६८	१४ ६४
कुल प्रान्तरिक ऋण	३१३८ ७३	३४६६ ८०
बाह्य ऋण	२११ ५०	४८८ २६

१. Report on Currency and finance, Reserve Bank of India, 1957-58

२. Ibid.

		(करोड़ रुपये में)
	१९५७-५८	१९५८-५९
कुल राजकीय ऋण	३३५०.२३	३९५५.०६
अन्य दायित्व	१०८७.७१	११८३.८०
ब्रिटिश युद्ध ऋण तथा रेलो सम्बन्धी (-) २१ १०		(-) २०.६२
कुल ऋण	४४१६.८४	५११८.४४

**वर्तमान स्थिति**—समाचार पत्रों की रिपोर्ट के अनुसार भारत सरकार के कुल राजकीय ऋणों की मात्रा सन् १९५६-६० के अन्त में ४,८२१.२१ करोड़ रुपये के होने की आशा है। इनमें से ४१३६.४६ करोड़ रुपये के रुपये ऋण और ६२.०६ करोड़ रुपये के पीछ ऋण (ब्रिटेन से), ४१६.४६ करोड़ रुपये के अमेरिका से डालर ऋण, १५.७१ करोड़ रुपये के कनाडा से, ६१.३४ करोड़ रुपये के रूस से, ६४.६६ करोड़ रुपये के पश्चिमी जर्मनी से, १२.७६ करोड़ रुपये के जापान से प्राप्त ऋण हैं और २० करोड़ रुपये के ऋण इस वर्ष प्राप्त किए जायेंगे।

इन ऋणों में से २०.६२ करोड़ रुपये के युद्ध सम्बन्धी अशदान (जिनका भुगतान अभी स्थगित है) को निकाल कर ३१ मार्च सन् १९५६ को कुल ऋणों की मात्रा का अनुमान ४८०.१ करोड़ रुपये है, जो सन् १९३८-३९ की तुलना में ३८७.१ करोड़ रुपया से अधिक है।

इनके अनिवारित सभ सरकार को, विभिन्न प्रावधान कोषों, डाकखानों में अल्प वचनों की जमा, डाकखाने के नकदी तथा वचनों के सर्टीफिकेट, एकत्रित जमा योजना के अन्तर्गत प्राप्त जमा, रेलों, डाक व तार की वित्तार्थ तथा सुरक्षित कोषों और धातु कर, धतकर इत्यादि की बाकियों (Balances) का भी भुगतान करना है जिनका अनुमान लगभग १२२३ करोड़ रुपये है। इस प्रकार सभ सरकार के नियमित ऋण तथा अन्य दायित्वों को मिला कर कुल ऋणों की राशि ६०२३.२० करोड़ रुपये है।

इन राशि में से १४६५ करोड़ रुपये रेलों सम्बन्धी कार्यों के लिये दिये गये हैं, २१० करोड़ रुपये डाक व तार तथा दामोदर घाटी बरखोरेक्षण और अन्य वाणिज्यिक विभागों के लिये दिये गये हैं, ५१६ करोड़ रुपये का विनियोग वाणिज्यिक समस्याओं में किया गया है, २११६ करोड़ रुपये के ऋण (Loans and Advances) दिये गये हैं, २६६ करोड़ अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष में अपने चन्दे के रूप में दिये गये हैं, ३७ करोड़ रुपये विश्व बैंक के अक्ष सरीदने के लिये दिये गये हैं और ५६ करोड़ रुपये के नकद तथा अन्य विनियोग किये गये हैं। २० करोड़ रुपये पीछ पैन्शनों की वार्षिकी (Annuity) सरीदने के सम्बन्ध में ब्रिटेन से प्राप्त होना हैं और ३०० करोड़ रुपये पाकिस्तान से प्राप्त होने हैं।

इस प्रकार हमारे बिना आड वाले ऋणों (Uncovered Debts) की कुल राशि १००.१ करोड़ रुपये है जबकि युद्ध से पहले यह १८८ करोड़ रुपये थे, जिसका उपयोग उत्पादक कार्यों के लिये नहीं किया गया है। सरकारी मूत्रों के अनुसार इन

ऋणों को पूर्णतया अनुत्पादक भी नहीं कहा जा सकता है, क्योंकि विगत वर्षों में राज्यों को विकास कार्यों के लिये बहुत सी आर्थिक सहायता दी गई है जिनसे सारे देश की ही उत्पादन शक्ति में वृद्धि होगी और यह शायद रहित (Un-remunerative) भी नहीं है। साथ ही सघ सरकार की सम्पत्तियों पर भी काफी पूँजी का विनियोग हुआ है जिनको या तो सरकार के हिमाबा में स्पष्ट नहीं किया गया है या केवल आवनियोज्य (Non-commercial) कार्यों के लिये दिखाया गया है। इस प्रकार के व्ययों का भी अपना अलग महत्त्व है।

मार्च सन् १९५६ में वार्निगटन ने ५ पाश्चात्य देशों तथा विश्व बैंक के प्रतिनिधियों की एक सभा हुई थी जिसमें यह निश्चय किया गया था कि भारत को लगभग ३६ करोड़ डालर की विदेशी सहायता प्राप्त होगी। परन्तु हाल ही की एक सूचना<sup>३</sup> के अनुसार भारत सरकार अभी इतना ऋण प्राप्त करने को तैयार नहीं है क्योंकि वे उन ऋणों को उपयोग करने के लिये अधिक घातुर हैं, जो उन्होंने पिछले वर्ष प्राप्त किये थे। ऐसा अनुमान है कि सन् १९५८-५९ के अन्त तक केवल एक तिहाई विदेशी सहायता का ही उपयोग हो सका है और ऐसा अनुमान है कि ब्रिटेन तथा अन्य देशों से प्राप्त होने वाली सहायता का प्रयोग नितम्बर सन् १९५६ तक उन्नीसवीं वर्ष तक न करके जबकि हम अपनी गति को तीव्र कर सकें। वास्तव में इन ऋणों को उपयोग करने में हमारे अधिक समय लगा है कि उनको विभिन्न उपयोगों में लगाने की योजना केवल फरवरी सन् १९५६ में ही निश्चित हो सकी थी और इनकी विभिन्न देशों में निकालने के पूरे कार्यक्रम को तैयार करने में भी समय लगा था। अब इनमें से अधिकतर राशि पिछले वर्षों में मशीनों आदि के खरीदने के लिये किये गये व्यय के भुगतानों को करने के काम में ताई जायगी परन्तु ऋण दाता देशों को इनके लिये भव्य चाहिये जिसको जमा करने में काफी समय लग गया है। पचास वर्ष में वार्निगटन सभा के निर्णय के अनुसार जो ३६ करोड़ डालर के विदेशी ऋण प्राप्त होने से कम २६ करोड़ डालर से अधिक प्राप्त न हो सकेंगे। इनमें से ऐसी आशा की जाती है कि ब्रिटेन ने ६ करोड़ डालर (जो कि पिछले वर्ष १० करोड़ ८० लाख डालर थे) पश्चिमी जर्मनी से ३ करोड़ डालर (जो कि पिछले वर्ष ४ करोड़ डालर थे), कनाडा से १ करोड़ ७० लाख डालर और जापान से १ करोड़ डालर (पिछले वर्ष की भी यही राशि थी), और विश्व बैंक से ७ करोड़ ५० लाख डालर (जो पिछले वर्ष ८ करोड़ ५० लाख डालर थे) प्राप्त होंगे, शेष ७ करोड़ डालर संयुक्त राज्य अमेरिका से प्राप्त होने की आशा है (यह ध्यान रहे कि पिछले वर्ष संयुक्त राज्य अमेरिका ने १० करोड़ डालर दिये थे।

### भारत के पौड पावने

(India's Sterling Balances)—

पौड पावने वह सत्य कानून ऋण थे जो भारत ने ब्रिटिश सरकार को



दूसरे महायुद्ध काल में दिये थे। दूसरे महायुद्ध काल और उसके बाद के वर्षों में ब्रिटिश सरकार के नाम यह पौंड पावने बहुत बड़ी राशि में जमा हो गये थे। ब्रिटिश सरकार ने इनके बदले में भारत सरकार को पौंड प्रतिभूतियाँ दे दी थी जो लन्दन में भारत की रिजर्व बैंक की ओर से जमा है। यह बड़ी साधारण भी बात है कि एक देश की नैन्द्रीय बैंक अपने कोषों में विदेशी मुद्रा को भी रखे परन्तु पौंड पावने की स्थिति साधारण विदेशी मुद्रा की तुलना में भिन्न थी क्योंकि रिजर्व बैंक इनका उपयोग केवल उनी विधि के अनुसार कर सकता था जो भारत और ब्रिटिश सरकार में समझौते के अनुसार निश्चित होती। इन ऋणों के एकत्रित होने के मुख्य कारण यह थे —

(१) रिजर्व बैंक ऐक्ट के अनुसार रिजर्व बैंक को पौंड के बदले में रुपये देने की भांति भी इसलिये ब्रिटिश सरकार ने रिजर्व बैंक से पौंड प्रतिभूतियों के बदले भारत में रुपये प्राप्त किये और उनका उपयोग युद्ध संचालन में किया और भारत के ऋण ब्रिटिश सरकार पर जमा होते चले गये।

(२) भारत सरकार ने ब्रिटिश सरकार की ओर से भारत में जो खर्च किये उनके बदले में भी प्रतिभूतियाँ दी गईं और पौंड पावने की राशि और भी बढ़ गई।

(३) युद्ध काल में भारत का व्यापार सतुलन उसके पक्ष में रहा और निर्यातों के बदले में भी भारत को पौंड प्रतिभूतियाँ ही प्राप्त हुईं।

(४) विभिन्न निम्नजत्रण आदि के कारण भारतवासियों को सारी विदेशी मुद्रा रिजर्व बैंक को देनी पड़ी। इसके अतिरिक्त भारत को जो डालर युद्ध काल में प्राप्त हुए वे सब साम्राज्य डालर कोष के लिये अनिवार्य रूप से प्राप्त कर लिये गये थे जिसका उपयोग इङ्ग्लैंड ने अमेरिका में युद्ध सम्बन्धी सामान खरीदने के लिये किया था और निर्यात के बदले में भारत को पौंड प्रतिभूतियाँ दे दी गई थी।

(५) युद्ध के प्रारम्भिक वर्षों में भारत ने सोना और चांदी भी बेचे थे और उनके बदले में उनको पौंड प्रतिभूतियाँ प्राप्त हुई थी।

इन सब कारणों से युद्ध काल में भारत के पौंड पावने एकत्रित हुए थे। वैसे तो इनकी राशि बहुत अधिक होती परन्तु दो कारणों से यह कुछ कम रही। प्रथम, भारत ने सन् १९४४ के अन्त तक ब्रिटेन के गारे पौंड ऋणों का भुगतान कर दिया था और दूसरे सन् १९४३ में ब्रिटेन और अमेरिका ने भारतीय मुद्रा बाजार में मोना चेबना प्रारम्भ कर दिया था। कुछ भी हो भारत के यह पौंड ऋण एकत्रित हुए जो एक प्रकार से भारतवासियों की बलात् दत्त (forced savings) थी क्योंकि उनको अपनी मुद्रा के बदले में पर्याप्त वस्तुएँ नहीं मिल पाई थी और जो कुछ पर्याप्त हुई भी था उनमें मुख्य बहुत अधिक थे। इन भूत्यों की वृद्धि के मुख्य कारण यह थे कि एक तो भारत में वस्तुओं का उत्पादन साधारण नागरिकों की आवश्यकताओं से बहुत कम था और दूसरे रिजर्व बैंक ने पौंड प्रतिभूतियों की आड़ पर आवश्यकता से अधिक कागजी मुद्रा छपी थी जिसके कारण भारत में मुद्रा प्रसार हो गया था। सारांश में इन पौंड पावनों का वास्तविक मूल्य बहुत अधिक था क्योंकि इनके लिये

भारतवासियों को बहुत त्याग करना पड़ा था ।

युद्ध समाप्त होने के बाद जब भारत को अपनी अर्थ व्यवस्था के पुनर्निर्माण के लिये दो पीढ़ पावना की आवश्यकता हुई तब ब्रिटेन में समाचार-पत्रों और वहाँ के बर्चित जैम प्रसिद्ध व्यक्तियों ने इनके भुगतान में अटवर्ने उत्पन्न की और इस बात पर जोर दिया कि पीढ़ पावना की पूरी राशि का भुगतान भारत को नहीं होना चाहिये । इन लोगो की झार में मुख्य दलीलें निम्न प्रकार थी —

(१) युद्ध में भारत और ब्रिटेन दोनों ही सामंदाय थे । विशेष रूप से जापान के विरुद्ध जो युद्ध लड़ा गया वह प्रत्यक्ष रूप से भारत की रक्षा के लिये था । ब्रिटेन को युद्ध से भारत की तुलना में बहुत अधिक हानि हुई थी और क्योंकि यह पीढ़ पावना युद्ध का ही परिणाम थे इसलिए भारत को इनका पूरा भुगतान नहीं प्राप्त होना चाहिये क्योंकि युद्ध का कुछ खर्च भारत का भी सहन करना चाहिये । परन्तु इस दलील में कोई भी तथ्य न था । इसमें कोई सन्देह नहीं कि भारत और ब्रिटेन दोनों ने मिल कर युद्ध लड़ा था परन्तु क्या यह सब नहीं कि ब्रिटेन बिना भारत की सहायता के युद्ध में कभी भी सफलता प्राप्त नहीं कर पाता । इसका घटितरिक्त जहाँ तक त्याग की समानता का सम्बन्ध है उसका निष्पत्ति केवल दोनों देशों की प्रति व्यक्ति आय और व्ययिता का जीवन स्तर की तुलना के आधार पर ही किया जा सकता है । और यह रक्षोकार बन में कोई भी आपत्ति नहीं होगी चाहिये कि भारत में ब्रिटेन की अपेक्षा प्रति व्यक्ति आय और जीवन स्तर दोनों ही बहुत नीचे हैं । यह कहना भी अनुचित है कि भारत ने युद्ध में कोई खर्च नहीं किया । यदि युद्ध सम्बन्धी व्यय का आँकड़ा काट दिया जाय तो स्पष्ट हो जायगा कि युद्ध के पहले वर्ष में भारत का युद्ध व्यय केवल ५० करोड़ रुपये था जो बढ़ कर ७५ करोड़ रुपये हो गया और जापान में युद्ध में आन का बाद सन १९४४-४५ में ४५० करोड़ रुपये से भी अधिक हो गया था । अतः स्पष्ट है कि जापान में युद्ध में आन का बाद में भारत ने काफी युद्ध समय का भार अपने ऊपर न लिया था । इसलिए पीढ़ पावना की राशि को कम करने का प्रयत्न ही नहीं उठना था ।

(२) दूसरी दलील यह दी गई थी कि क्योंकि यह व्यापारिक ऋण नहीं थे इसलिए इनका पूरा भुगतान नहीं होना चाहिये । यह दलील सबसे अधिक हास्यप्रद थी । ऐसा प्रतीत होगा है कि उन लोगो का अनुमान जो व्यापारिक ऋण नहीं मानते हैं इनको ऋणों की दृष्टानुसार कम करने की यदि प्रथा प्रचलित है या अन्तराष्ट्रीय कानून के अधीन ऐसा करने की व्यवस्था उपरिचयित है । हम जानते हैं कि इन दोनों में से कोई भी बात नहीं है । भवम तब प्रयत्न था यह दे कि क्या ऋणों का अपने ऋण की राशि को कम कराने का प्रयत्न करना चाहिये और विनय रूप में उस समय जब कि ऋणों को ऋण उसी के आग्रह पर प्राप्त हुआ है । इसलिए इस दलील में भी कोई तथ्य नहीं है ।

(३) पीढ़ पावने की राशि को कम करने का पक्ष में एक यह भी दलील दी गई थी कि क्योंकि ब्रिटेन तथा विभिन्न परिस्थितियों में से हजार गुजर रहा था इसलिए

उसमें इन ऋणों के पूरा भुगतान करने की सामर्थ्य नहीं थी और यदि वह इनका पूरा भुगतान करेगा तो उसकी कठिनाइयाँ और भी अधिक हो जायेंगी। परन्तु यह दलील भी उपयुक्त न थी क्योंकि भारत की भी कठिनाइयाँ ब्रिटेन की अपेक्षा कुछ कम न थी। जबकि ब्रिटेन की राष्ट्रीय आय भारत की अपेक्षा अधिक बढ़ गई थी तब इन ऋणों के भुगतान से कोई अधिक भार उस पर नहीं पड़ेगा।

(४) अन्त में यह भी कहा गया कि भारत के यह ऋण अनुचित रूप से एकत्रित हुए थे क्योंकि भारत ने ब्रिटेन को जो वस्तुएँ दी थी उनके मूल्य बहुत ऊँचे थे और इसलिये इन ऋणों को अब कम करना चाहिये। परन्तु इस दलील के विरुद्ध भी बहुत सी बातें कही गई थी। प्रथम, भारत ने अपनी वस्तुओं के मूल्य अधिक नहीं लिये थे क्योंकि वस्तुओं पर गुणात्मक और परिमाणात्मक, दोनों ही प्रकार के नियन्त्रण सरकार ने लगा रखे थे। जितनी भी आवश्यक वस्तुओं का उत्पादन था उस पर भारत सरकार का नियन्त्रण था और इस प्रकार भारत सरकार ने ब्रिटिश सरकार की ओर से जो भी वस्तुएँ भारतीय बाजार में खरीदी वह एकाधिकारी की हिसियत से खरीदी थी और अधिक मूल्य देने का प्रश्न ही नहीं उठता था। दूसरे, भारत सरकार ने जो कुछ भी भुगतान किया वह उन्हीं मूल्यों के अनुसार किसे था जो उसने निश्चित कर दिये थे। सरकार ने सड़को और हवाई अड्डे बनवाने के लिये जो भी ठेके दिये थे उनकी शर्तें स्वयं ही निर्धारित की थी। इनके प्रतिरिक्त जो भी मूल्य उन्हे देने पड़े वे श्रम की कमी, यातायात की कठिनाइयों और कम समय में अधिक काम कराने के कारण दिये गये थे। तीसरे, भारत में अन्य वस्तुओं की अपेक्षा खाद्य पदार्थों के मूल्य अधिक ऊँचे थे। सरकार ने खाद्य पदार्थ नहीं खरीदी थी इसलिये सरकार को श्रमिकों को अधिक मजदूरी देनी पड़ी थी। परन्तु इन ऊँची मजदूरियों से भी भारत के श्रमिकों को कुछ भी लाभ नहीं हुआ। भारतवासियों को तो अपनी आवश्यकताओं के लिये पर्याप्त मात्रा में कपड़ा और भोजन भी प्राप्त नहीं हुआ था। जो कुछ थोड़ा बहुत लाभ हुआ था वह बेचन कुछ मोटे से उत्पादकों और ठेकेदारों को ही हुआ था। शेष सभी व्यक्तियों को तो त्याग ही करना पड़ा था और कठिनाइयाँ सहन करनी पड़ी थी। अन्त में राष्ट्रीय व्यय की जाँच करने के लिये जो ब्रिटिश संसद की विशेष समिति नियुक्त हुई थी उसने बड़े ही स्पष्ट शब्दों में कहा था, कि “भारतीय मूल्य बहुत कम ही ऊँचे थे और साधारणतया ब्रिटेन के मूल्यों की अपेक्षा काफी कम थे।” उसने यह भी स्वीकार किया था कि भारत ने जो वस्तुएँ ब्रिटेन को दी थी उनके उचित मूल्य लिये गये थे।

भारत में पौड पावनों की राशि को कम करने के लिये निरन्तर प्रयासों के कारण भारत में बहुत ही गशान्ति थी किन्तु अन्त में ब्रिटिश सरकार ने सद्बुद्धि से काम लिया और पौड पावनों के भुगतान करने की अनुमति दे दी। पौड पावनों के भुगतान में सम्बन्ध में सन् १९४७ से कई समझौते हुए हैं। हम सक्षेप में यहाँ पर इन समझौतों का वर्णन देते हैं —



३ करोड़ ५० लाख पौंड से अधिक राशि की आवश्यकता है तो अगले वर्ष में पहले खाते में जमा की जाने वाली राशि में से ५० लाख पौंड तक बिना आपसी बात-चीत के लिया जा सकता है और यदि ५० लाख पौंड से अधिक राशि की आवश्यकता है तो दोनों सरकारें आपस में विचार करके निश्चित करेंगी और (द) ३० जून सन् १९५७ को जो राशि दूसरे खाते में बचेगी वह पहले खाते में जमा कर दी जायगी ।

सन् १९५५ के एक सम्मेलन के अनुसार ब्रिटेन की सरकार ने ४ करोड़ पौंड भारत को देने का निश्चय किया जो ब्रिटेन के पास सन् १९४८ में पड़ा हुआ था । यह बाद रहे कि भारत सरकार ने सन् १९४८ में ब्रिटेन की सरकार को जो पौंड पेधानी का भुगतान किया था उसमें ४ करोड़ पौंड अधिक पहुँच गये थे, जिनका भुगतान अब किये जाने का निश्चय हुआ था । यह भुगतान १० वार्षिक किस्तों में किया जायगा और इनमें से ४ निश्चिंत भारत की विदेशी विनिमय की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये दी जाने वाली थी ।

विभाजन से पहले भारतवर्ष के पौंड पावनों की राशि १७३३ करोड़ रुपये थी और विभाजन के बाद से १५१६ करोड़ रुपये अधिकतर उपभोक्ताओं की वस्तुओं तथा अन्य आवश्यक वस्तुओं के क्य पर ही खर्च किये गये हैं । प्रथम पंचवर्षीय योजना के अन्त में कुल ७४६ करोड़ रुपये के पौंड पावने रह गये थे । यह अनुमान था कि दूसरी योजना में कुल २०० करोड़ रुपये निकाले जायेंगे परन्तु पहले ही वर्ष में २१९ करोड़ रुपये निकाल लिए गए और सन् १९५७-५८ में २६० करोड़ रुपये और निकाल लिए गए थे और इस प्रकार सन् १९५८-५९ के आरम्भ में कुल २६७ करोड़ रुपये के पौंड पावने रह गए थे ।

मार्च सन् १९५९ में भारत के ५ ऋणदाता देशों और विश्व बैंक के प्रतिनिधियों की जो तथा वाशिंगटन में हुई थी उन्हीं भारत के गमने यह प्रस्ताव रखा है कि भारत को अपने वात् आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए ही पौंड पावना का प्रयोग करना चाहिए । भारत बड़ी सरलता से इस रशि में से ६३ करोड़ रुपये को निजाल सकता है क्योंकि कानूनन भारत को २०० करोड़ रुपये के पौंड पावने रज्जता आवश्यक है (समाचार पत्रों की सूचना के अनुसार इन लोगों का अनुमान भारत के पौंड पावनों की राशि का २६३ करोड़ रुपये है जब कि भारत सरकार के आँवों के अनुसार यह राशि २६७ करोड़ रुपये है) । इस प्रकार ६३ करोड़ रुपये के पौंड पावने निजाल कर भारत अपनी दूसरी योजना को पूरा करने में सफल हो सकता है । अब यह आशा की जाती है कि क्योंकि भारत की विदेशी मुद्रा सम्बन्धी कठिनाइयाँ बहुत विषम होती चली जा रही हैं भारत सरकार शेष पौंड पावनों का प्रयोग बड़ी सावधानी में करेगी ।

प्राक्कथन—

प्राधुनिक युद्ध बहुत खर्चीले तथा महंगे होते हैं। वाल्पथ में आगकल युद्ध को लड़ने के लिए कितने धन की आवश्यकता होगी इसका निश्चित अनुमान नहीं लगाया जा सकता। युद्ध तो सनादि काल से ही होते आए हैं परन्तु प्राधुनिक युद्ध की कुछ मुख्य विशेषताएँ होती हैं। प्रथम ये अपने आकार में अंतर्राष्ट्रीय होते हैं, दूसरे यह एक बहुत बड़े पैमाने पर लड़े जाते हैं और अन्त में प्राधुनिक युद्ध के लड़ने में मानवीय तथा भौतिक साधनों की बहुत खर्बादी होती है। इसीलिए उनके लिए बहुत बड़ी मात्रा में धन की आवश्यकता होती है और उनके सफल संचालन की पहली शर्त यही है कि उनका वित्तीय प्रवर्णन उचित रूप में किया जाय। इसमें कोई सन्देह नहीं कि युद्ध मनुष्यों और सामान द्वारा लड़े जाते हैं परन्तु युद्धों के लड़ने में वित्त का महत्त्व भी कुछ कम नहीं है क्योंकि बिना वित्त के युद्ध लड़ने के लिए मनुष्यों की सेवाओं तथा युद्ध सम्बन्धी सामान प्राप्त ही नहीं किया जा सकता।<sup>1</sup> अनादियों पहले डैनियल डिफो ने बड़ ही मुन्दर शब्दों में कहा था कि युद्ध कला का इतना अध्ययन हो चुका है और सभी स्थानों पर उसका इतना ज्ञान लोगों को है कि अब सबसे बड़ी पैली ही युद्ध जीतती है, सबसे बड़ी उलवार नहीं क्योंकि मुद्रा ही शक्ति है।<sup>2</sup> ऊपर के शब्दों में 'आगकल युद्ध एक औद्योगिक धन्धा है। इस पर अर्थशास्त्र के विज्ञान का युद्ध कला की अपेक्षा अधिक प्रभाव पड़ता है। वर्तमान युद्ध खेल के मैदानों में, ईटन या किसी अन्य स्थान पर नहीं खीटा जाता बल्कि हजारों गन्दे औद्योगिक शहरों की खानों तथा कारखानों में।' युद्ध के लिए आवश्यक धन ऋणों और करारोपण द्वारा प्राप्त किया जाता है जिनका प्रभाव राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था के शरीर की एक-एक नस पर पड़ता है। युद्ध अर्थ-व्यवस्था का सम्बन्ध केवल युद्ध के लिए धन एकत्रित करने से ही नहीं है वरन् इस बात से भी है कि उसको इस प्रकार मितव्ययिता से खर्च किया जाय कि देश के आर्थिक ढाँचे में कम से

1. G. Crowther, *Paying War*, P. 4

2. L. C. Jain, *Indian Economy During the War*

कम गड़बड़ी हो। सच तो यह है कि युद्ध संचालन इतना कष्टदायक नहीं होता जितना कि युद्ध के बाद देश की आर्थिक व्यवस्था का पुनर्निर्माण होता है। अन्तिम दोनों युद्धों ने इस तथ्य की भलीभांति पुष्टि कर दी है। अतः यह सुरक्षापूर्वक कहा जा सकता है कि युद्ध कालीन अर्थ-व्यवस्था से शान्तिकालीन अर्थ व्यवस्था का नियमित तथा क्रमवद्ध परिवर्तन अधिकतर उन्हीं वित्तीय तथा मौद्रिक नीतियों पर निर्भर करता है जो युद्ध काल में निमित्त की जाती हैं।

**युद्ध की मौद्रिक लागतें**—इस प्रकार युद्ध एक महंगा धन्या है। यद्यपि युद्ध की मौद्रिक लागत का अन्दाज लगाया जा सकता है किन्तु यह सम्भव नहीं है कि युद्ध की वास्तविक लागतें अर्थात् व्यक्तियों की सम्पत्ति तथा जीवन को पहुँचने वाली क्षति, व्यक्तियों द्वारा बर्हाया गया खून तथा उनके आसू और राष्ट्र का नैतिक तथा वृद्धि सम्बन्धी ह्रास आदि का अनुमान लगाया जा सके।<sup>3</sup> युद्ध की मौद्रिक लागतों को सरलता से उन सरकारी बजटों द्वारा पता लगाया जा सकता है जो युद्ध काल में बनते हैं। १९वीं शताब्दी के युद्ध में लड़ाई में भाग लेने वाले देशों की राष्ट्रीय आय का लगभग १ से १३ प्रतिशत भाग खर्च हुआ था। यह औसत प्रथम महायुद्ध में ५०% था और दूसरे युद्ध में ६० से ७० प्रतिशत था। निम्न तालिका से युद्ध की महंगाई भलीभांति स्पष्ट हो जाती है<sup>4</sup> —

व्यय

(लाख रुपयों में)

देश	१९३८-३९		१९४१-४२		१९४४-४५	
	कुल व्यय	युद्ध सम्बन्धी व्यय	कुल व्यय	युद्ध सम्बन्धी व्यय	कुल व्यय	युद्ध सम्बन्धी व्यय
यूनाइटेड किंगडम (पौंड)	१,१४७	४००	४,८८८	४,०६५	६,१९०	५,१२५
मयूक्त राज्य (डालर)	८,७६.५	१,२०६	३२,४९२	२६,०११	६३,६१२	८८,०००
रूस (रुबल)	१२४,०००	२७,०००	२१६,०००	७०,६००	३०५,३००	१३७,६००
भारत (रुपये)	१,३०८	५११	१,८७४	१,०५४	५,७२१	४,५६६
जर्मनी (रिचमार्क)	२८,५५०	—	६६,२६२	—	१२४,००६	—
जापान (यान)	७,८१६	४,५३२	१६,६८६	११,५५५	५३,२४४	३८,०००

**युद्ध संचालन सम्बन्धी साधनों का एकत्रीकरण**—युद्ध के सफल संचालन के लिए देश के मानवीय तथा भौतिक साधनों का बहुत स्थानान्तरण करना होता है जिसमें व्यक्तियों की मानसिक तथा शारीरिक शक्ति, अचल तथा चल पूँजी, भौतिक तथा सामौतिक पूँजी तथा अन्य ऐसे साधनों का प्रयोग करना पड़ता है जिनसे शान्ति काल

3 A. C. Pigou, *Political Economy of War*.

4 *World Economic Survey* 1942 44 P. 154

में राष्ट्रीय आय प्राप्त होती है। युद्ध काल में इनका उपयोग पूर्णतया भिन्न रूप से किया जाता है। इन साधना में उसी समय वृद्धि हो सकती है जब कि (अ) व्यक्ति अपना उपभोग कम कर दें, (ब) घिसाई कोष न स्थापित किया जाय और पूँजीगत वस्तुओं में विनियोग न बढ़ाया जाय, (ग) वर्तमान पूँजी को घिसने दिया जाय, (द) उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय में वृद्धि हो (य) बाह्य ऋण प्राप्त निये जायें और (र) विदेशों से लगी हुई पूँजी का या तो निर्यात किया जाय या बेच दिया जाय।

यहाँ तब उपभोग का कम करने का सम्बन्ध है या तो व्यक्ति अपनी इच्छा से ही उपभोग को कम कर सकत ह या उनको उपभोग कम करने के लिए बाध्य किया जा सकता है। जनता अपनी इच्छा से सब करने की प्रवृत्ति को कम कर सकती है या सरकार अतिरिक्त कर लगा कर अनिवार्य बचता का योजना करके, आयाता को कम करके सामाजिक व्यवस्था बना करके या इसी प्रकार की अन्य विधियों द्वारा व्यक्तियों का अपना उपभोग कम करने के लिए विवश कर सकती है।

युन राष्ट्रीय आय का एक भाग मशीनों की टूट फूट और बर्तन तथा नई मशीनों को ठीक करने के लिए खर्च रक् दिया जाता है। यदि यह भाग प्रत्येक न खा जाय तो बालू आय को युद्ध के लिए खर्च किया जा सकता है। फिर न तो मशीनों के वर्तमान स्टॉक में वृद्धि हो होगी और न मशीनों की टूट फूट हो ठीक हो पायगी।<sup>१</sup>

युद्ध के सफल संचालन के लिए कभी कभी यह भी आवश्यक होता है कि पूँजीगत वस्तुएँ अपने वर्तमान उपयोगों में से निवृत्त कर युद्ध सम्बन्धी उपयोगों में लग जायें और इस प्रकार युद्ध में वर्तमान पूँजी का भी उपभोग किया जा सकता है।

इसके अतिरिक्त युद्ध के लिए पर्याप्त धन उत्पादन को बढ़ा कर प्राप्त किया जा सकता है। उत्पादन को विभिन्न प्रकार से बढ़ाया जा सकता है जैसे (१) बेकार साधनों को काम में लगा कर। (२) काम में लब्धा तथा दिन में फेरियों (shift) में वृद्धि करके। (३) उन सभी व्यक्तियों को काम में लगाकर जो रिटायर हो चुके हैं या बेकार ह। (४) धमिका की बाध कुशलता में यथात्मक प्रशिक्षण द्वारा या अन्य विधियों द्वारा वृद्धि करके। (५) सयुक्तिकरण द्वारा उत्पादन की कुशलता को बढ़ा कर। (६) अनुसंधानों द्वारा उत्पत्ति की विधि को उन्नत करने और (७) औद्योगिक भण्डा को नए वानून द्वारा कम करके।

विदेशों से ऋण भी प्राप्त निये जा सकता ह और विदेशों में लगी हुई पूँजी को निर्यात कर या बेच कर भी आवश्यक धन प्राप्त किया जा सकता है।

युद्ध वित्त व्यवस्था की विभिन्न रीतियाँ—युद्ध सम्बन्धी साधनों को उसी समय प्राप्त किया जा सकता है जबकि सरकार के पास युद्ध सम्बन्धी वस्तुया तथा सेवाओं को प्राप्त करने के लिए पर्याप्त मात्रा में धन हो। इस धन को बरारोपण, उद्योग



लेकर, मुद्रा प्रसार द्वारा या इच्छित योगदानों द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। हम इनमें से प्रत्येक का विश्लेषण निम्न में करेंगे—

**करारोपण**—युद्धकाल में करारोपण की समस्या दान्तिकाल की अपेक्षा पूर्णतया भिन्न होती है। युद्धकाल में करारोपण की मुख्य समस्या गुणात्मक (Qualitative) न होकर परिमाणात्मक होती है। दूसरे शब्दों में सरकार केवल इसी ओर ध्यान देती है कि करारोपण द्वारा अधिक से अधिक धन कैसे प्राप्त किया जाय और वह युद्ध की लागतें बढ़ने के साथ-साथ नए-नए कर लगाती जाती है और पुराने करों की बरों को बढ़ाती जाती है। सरकार करों की प्रकृति की ओर बिल्कुल भी ध्यान नहीं देती, अर्थात् यह यह नहीं देखती कि कर प्रतिगामी है या प्रगतिशील, प्रत्यक्ष है या अप्रत्यक्ष। उसका मुख्य उद्देश्य उपभोग पर पड़ने वाला, करों के बुरे प्रभावों को रोकना होता है। परन्तु युद्धकाल में आवश्यक वस्तुओं के उपभोग पर भी प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं। इसी प्रकार आय पर करों की दर को युद्धकाल में किसी भी सीमा तक बढ़ाया जा सकता है और इस बात को बिल्कुल भी विचार में नहीं रखा जाता कि करों से व्यक्तियों के बचाने तथा निनिधायन करने की शक्ति पर बुरा प्रभाव पड़ेगा।

यहाँ यह बताना उचित होगा कि करारोपण द्वारा प्राप्त होने वाली आय मुख्य रूप से कर्द्द वातों पर निर्भर होती है—प्रथम, करारोपण की वर्तमान दर, दूसरे, जनता की आर्थिक स्थिति, तीसरे, व्यक्तियों के कर भुगतान करने की इच्छा और धन में धन का वितरण। उस देश में जहाँ करारोपण की दर पहले से ही बहुत ऊँची है नए करों को लागू करना सम्भव नहीं होता। यदि करदान क्षमता की अन्तिम सीमा का उल्लंघन हो चुका है या यदि देश निर्धन है तो और कर लगाने से कोई भी लाभ नहीं होगा। इसी प्रकार यदि व्यक्ति करभार सहन करना नहीं चाहते और करों का भुगतान करने के लिए तैयार नहीं है तो करारोपण द्वारा धन प्राप्त नहीं किया जा सकता। करारोपण का सहारा उद्योग देश में लिया जा सकता है जहाँ धन का अनुमान वितरण हो। चाहे युद्ध हो या नहीं किसी भी देश में करारोपण नीति उपयुक्त बातों पर निर्भर होती है।

**ऋण प्राप्त करके**—ऋणों को, देश में जनता से और विदेशों से भी प्राप्त किया जा सकता है। सरकार देश में आन्तरिक ऋण विभिन्न प्रकार के ऋण बांधू करके प्राप्त कर सकती है या बैंकों को अधिक साख उत्पन्न करने के लिए बाध्य करके प्राप्त कर सकती है या सरकार बैंकों से प्रत्यक्ष ऋण प्राप्त करने पर सकती है या अनिवार्य बचतों द्वारा आवश्यक धन प्राप्त कर सकती है। सरकार जो भी विधि चाहे अपनाए परन्तु इतना निश्चित है कि व्याज की दर न्यूनतम होनी चाहिए। क्योंकि नीची मूल की दर से न केवल ऋण की भावी लागतें ही कम रहेंगी, बल्कि सरकार को युद्धोत्तर काल में भदों को दूर करने के लिए समीचीन मुद्रा नीति अपनाने के लिए उचित सुविधायें भी प्राप्त हो सकेंगी।

करारोपण तथा ऋणी म से कौन भी विधि अधिक अच्छी है ? यह निश्चय करना बहिन है । हम दोनों ही के साम्राज्य तथा दापा का यहाँ वर्णन करते हैं —

१ प्रथम, यद्यपि दोनों ही रीतियों का उद्देश्य व्यक्तियों की जेबों से धन निकालना है फिर भी व्यक्तियों की करारोपण की अपेक्षा ऋण प्राप्त करने की नीति अधिक स्थिर होती है । करारोपण में व्यक्तिगत की भारी व्यापक करना पड़ता है और उपयोग तथा उत्पादन के स्तरों को कम करना होता है जब कि ऋण से उनकी मूल की कुछ न कुछ आय की प्राप्ति होती है । अतः अपने-अपने करारोपण की रीति को अपनाना ठीक न होगा बल्कि हमने साध-माध ऋण को भी प्राप्त करना चाहिए ।

२ दूसरे, यद्यपि कर निश्चित दर पर लगाय जाते हैं इससे करदाताओं से जो धन प्राप्त होता है उसको, वे अपनी अपनी योग्यता अनुसार नहीं देते । दूसरी ओर ऋण द्वारा लोगों के पास जितना भी अतिरिक्त धन होता है, उसको वे अपनी मर्चा-इच्छा से दे देते हैं और इस प्रकार ऋण द्वारा वस्तुमान सत्ता का अधिक उपयोग सम्भव होता है ।

३ तीसरे यह भी कहा जाता है कि कर का भार बेचन वर्तमान व्यक्तिओं को ही सहन करना होता है जब कि ऋण का भार सभी सत्ताओं को भी सहन करना पड़ जाता है । यह बात करारोपण के सम्बन्ध में तो ठीक है परन्तु ऋण का भार वर्तमान तथा भावी सम्मान दोनों ही पर पड़ता है । यदि ऋण वर्तमान उपयोग को कम करके दिये जाते हैं तो ऋण का भार वर्तमान सत्ताओं पर पड़ता है और यदि ऋण बचार्द धर्म पूर्ण म से दिये जाते हैं तब इनका भार भावी सत्ताओं पर पड़ता है । पहले नीति भी स्थिति हो दोनों ही रीतियों का मिश्रण अधिक व्यापक होगा है, यद्यपि कुछ वर्तमान तथा भावी, दोनों ही सत्ताओं के साथ के लिए यह मान है ।

४ चौथे, करारोपण द्वारा धन का वितरण समान किया जाता है जबकि ऋण धन की असमानताओं को और भी अधिक कर देते हैं । करारोपण में धन व्यक्तियों की जेबों में से मदा के दिये ही निकल जाता है । परन्तु व्यक्ति ऋण केवल अपनी आभा में देते हैं कि उनकी अधिक म, और भी अधिक धन प्राप्त होगा, या वास्तव में होता भी है और इसी कारण ऋणों से धनी व्यक्तियों को अधिक लाभ पहुँचता है ।

५, अन्त में ऋण द्वारा धन सत्ता में बहुत अधिक वृद्धि होती है । परन्तु यह ध्यान रहे कि यह अन्त उन्नी समय हो सकता है जबकि व्यक्ति अपनी बचता में से ऋण न करके बसिक बैंक से उधार लेकर सरकार को समझा उधार दे । इस प्रकार ऋणों से मुद्रा प्रसार का मय रहता है, जो करारोपण में नहीं होता ।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि न तो धनीय करारोपण और न पहले ऋण द्वारा धन प्राप्त करने की रीति उपयुक्त है, बल्कि युद्ध के लिये आवश्यक धन प्राप्त करने के लिये दोनों ही रीतियों को साथ साथ अपनाना चाहिये, यद्यपि दोनों रीतियाँ एक-दूसरे की पूरक हैं ।

**मुद्रा प्रसार**—युद्ध वित्त व्यवस्था के लिये मुद्रा प्रसार न तो आर्थिक दृष्टि से ही और न नैतिक दृष्टिकोण से उचित है। इसके बहुत ही गम्भीर परिणाम होते हैं। इस विधि में या तो सरकार अधिक नागजी मुद्रा छाप सकती है या केन्द्रीय बैंक या किसी अन्य बैंक से ऋण ले सकती है। मुद्रा प्रसार, धनी तथा निर्धन व्यक्तियों के बीच की असमानताओं को और भी अधिक कर देता है। इससे चोर बाजारी, मुनाफाखोरी तथा अन्य सामाजिक कुरोतियाँ उत्पन्न होती हैं। इसमें कोई सन्देह नहीं कि यह विधि अति सरल है परन्तु इसके परिणाम इतने गम्भीर होते हैं कि इसका उपयोग जितना कम किया जाय उतना ही अच्छा है।

**इच्छित योगदान**—कभी-कभी युद्ध के सफल अचालन के लिये व्यक्ति अपनी स्वेच्छा से योगदान देते हैं। ऐसा वे केवल देश प्रेम की भावना से करते हैं। परन्तु ऐसे योगदानों की मात्रा बहुत कम होती है और इसलिये इनका कोई विशेष महत्त्व नहीं होता।

युद्ध के लिये आवश्यक धन प्राप्त करने के लिये सरकार ऊपर बताई हुई चारों विधियों का ही प्रयोग करती है और हर विधि दूसरी विधि के सहयोग से ही सफल होती है। किम समय कौन सी विधि अपनाई जाय, युद्ध की प्रगति पर निर्भर करता है। प्रारम्भिक अवस्था में ऋण प्राप्त किये जाते हैं, फिर मुद्रा प्रसार, फिर करारोपण और अन्त में विदेशी पूँजी को बेचने का कार्य किया जाता है। ऋण लेने के बाद सरकार उन वस्तुओं तथा सामानों को प्राप्त करती है जो बेकार पड़े रहते हैं तथा उन साधनों को नियन्त्रण तथा प्रतिबन्ध लगाकर प्राप्त करती है जो निजी उपयोगों में लगे होते हैं।

अन्तिम युद्ध का विषय आज भी हमारे सामने है। हम जानते हैं, कि विभिन्न सरकारी ने इन विधियों का प्रयोग किया था। लगभग सभी देशों में राशनिंग और करारोपण का सहारा लिया गया था और वधतों को प्रोत्साहित किया गया था। जब इनसे पर्याप्त धन प्राप्त न हुआ तो ऋण प्राप्त किये गये और सस्ती मुद्रा नीति अपनाई गई। नि सन्देह ही इससे रोजगार और उत्पादन में वृद्धि हुई और देश में मुद्रा प्रसार की दशाये उत्पन्न हुई। इस प्रकार उपयोग नियन्त्रित किया गया और अप्रत्यक्ष रूप से कम किया गया। जर्मनी जैसे देशों ने केवल अपने उपभोग को ही कम करके उत्पादन में वृद्धि नहीं कि बरन् विदेशी साधनों का भी उपयोग किया। इसी प्रकार ब्रिटेन ने केवल अपने विदेशी विनियोगों को ही समाप्त नहीं कर दिया बरन् विदेशी ऋण भी प्राप्त किये। विदेशों में धन खर्च करने की नीति से उस देश के लिये गई समस्या उत्पन्न हो जाती है जिस देश में वह धन खर्च किया जाता है जैसा कि भारत में हुआ था। यद्यपि मूल्यों के बढ़ने की प्रवृत्ति को रोकने के लिये द्रोग जीवन स्तर को न गिरने देने के लिये मुद्रा प्रसार विरोधक उपाय किये जाते हैं, परन्तु सफलता कम ही प्राप्त होती है।

**युद्ध वित्त व्यवस्था के प्रभाव**—युद्ध अपने साथ अनेकों आर्थिक कठिनाइयाँ लाते हैं, जिनकी केवल बिरते ही कम कर सकते हैं। मुद्रा प्रसार युद्ध वित्त व्यवस्था

का प्रत्यक्ष परिणाम होता है। बढते हुए मूल्य धीरे जीवनस्तर ध्वस्त यदि समय पर नहीं रक पाते तो अनेकों आर्थिक परिणामों का उत्पन्न कर देते हैं जिनको दूर करना सरल नहीं होता है। प्रथम महायुद्ध के बाद जर्मनी धीरे दूसरे महायुद्ध के बाद चीन वित्तकुल गड़बड़ से हों गये थे। अनेक ही देशों में हमने दूसरी तलाई की दावत का मजा अभी तब मी रहा है।

युद्ध किसी भी राष्ट्र के समस्त आर्थिक जीवन को छिन्न भिन्न कर देता है। जो आर्थिक शक्तियाँ और साधन सामान्य परिस्थितियों में उत्पादन में लग होते हैं उनका स्थानांतरण युद्ध कार्यों के लिये हो जाता है जिससे सम्पूर्ण ग्रह व्यवस्था में एक गड़बड़ भाटा मी उत्पन्न हो जाता है और फिर युद्धकाल से शांतिवाला काल लिये इन साधनों का स्थानांतरण कोई बच्चा का खेल नहीं होता। युद्ध के घातक परिणामों का अनुमान उन देशों की स्थिति में भली भाँति लगाया जा सकता है जिन्होंने युद्ध में भाग लिया था।

युद्ध वित्त व्यवस्था का एक स्वाभाविक परिणाम युद्ध शक्तों का एक बड़ी मात्रा में पर्याप्त होना है। इस क्रिया का सामाजिक तथा मौरिक भार जनता को बहुत अधिक मात्रा में महसूस करना पड़ता है और ऐसे शक्तों के भुगतान करने का एक बहुत बड़ा दायित्व राष्ट्र के आर्थिक जीवन पर बना रहता है।

अन्त में युद्ध सम्बन्धी व्यय के लिये आवश्यक धन प्राप्त करने में सभी वित्तीयकारी कार्यों को स्थगित करना पड़ता है और इस प्रकार आर्थिक जीवन रुकने होने के स्थान पर नीचा होने लगता है। युद्ध लड़ने में जो भारी व्यय होता है और युद्ध संचालन में जो खर्चा करने पड़ता है उनका अनुमान प्रसीडेन्ट फ्राईडम होवर के निम्न कथन में लगाया जा सकता है जिसे उन्होंने समाचार पत्रों के निर्देशकों की अमेरिकन सोसाइटी से निवेदन करते समय कहा था। उन्होंने कहा प्रत्येक यू.एस. जो बनाई जाती है हर युद्ध का पानी का जहाज जो बनाया जाता है, हर रजिड जिसका उपयोग किया जाता है अन्तिम ग्रह में उस बोरी को सकल करता है जो भूखों के पहा की जाती है जिनको खाना नहीं मिलता, जिनको ठण्ड लगती है और पहनने की कपड़ नहीं है।

एक आधुनिक भारी बम फेंकने वाले हवाई जहाज की कीमत यह है ३० से भी अधिक गहरा में ईंधन से बना हुआ एक आधुनिक स्कूल दो विद्युत ध्वनि बनाने वाले कारखाने जिनमें से प्रत्येक ६० हजार जनसंख्या वाले नगरों को बिजली दे रहा है दो सुन्दर पूर्ण सुसज्जित अस्पताल हैं, लगभग ५० मील लम्बी क्रीक की प्रपात सड़क है

हम एक राष्ट्र करने वाले जहाज के लिए उतना ही धन देते हैं जितना कि उन नगर बनाने के लिये देते हैं जो ८ हजार से भी अधिक व्यक्तियों के रहने के लिये काफी होते हैं।<sup>१६</sup>

युद्ध के लिये वित्त की व्यवस्था करना कोई सरल काम नहीं है। इससे कोई संदेह नहीं कि युद्ध की सफलतापूर्वक लड़ने के लिये यह आवश्यक है कि व्यक्ति

की आदतो में मनोवैज्ञानिक उलट फेर हो। इसके लिये एक बड़ी मात्रा में मानसिक, आर्थिक, राजनैतिक तथा सामाजिक परिवर्तनों की आवश्यकता होती है। यदि युद्ध के लिये वित्त का प्रबन्ध एक योजनाबद्ध ढंग से किया जाय तो काफी अंश तक युद्ध के घुरे प्रभावों को कम किया जा सकता है और यदि युद्ध व्यय की आयोजनाबद्ध ढंग से किया जाय तो युद्ध में भाग लेने वाले देश नष्ट हो सकते हैं। केवल युद्ध की जीतना ही एक मात्र उद्देश्य नहीं होना चरन् देश के आर्थिक तथा सामाजिक सम्बन्धों में न्यूनतम गम्बुड उत्पन्न करके या देश के नागरिकों की सुरक्षा को कम से कम खतरों में डाल कर युद्ध की जीतने का उद्देश्य होता है। अब राजनैतिक सुरक्षा और अपने आपको बचाने का प्रश्न होता है तब युद्ध एक आवश्यक घुसाई हो जाती है। युद्ध से विभिन्न देशों की जनता को अनेक प्रकार की मुसीबतें सहन करनी होती हैं। युद्ध के परिणाम और भी अधिक बटु प्रतीत होंगे यदि हम "उन उच्चतम बातों के नष्ट होने की ओर ध्यान दें जो आर्थिक क्षेत्र से बिल्कुल ही परे होती हैं—मनुष्य की अपने यत्न का पालन न करना, लड़ाई में भाग लेने वालों के अस्त्रों तथा बीमारियों से उष्ण होने वाले कष्ट जो लड़ाई में भाग नहीं लेते उनके अत्याचारों तथा विचारों का निम्न होना—जो युद्ध के अनिवार्य परिणाम हैं।"

**भारत में युद्ध वित्त व्यवस्था**—यद्यपि भारत स्वयं युद्ध में भाग लेने वाला देश न था किन्तु उसकी दूसरी लड़ाई में भाग लेना पड़ा क्योंकि वह ब्रिटिश साम्राज्य का एक भाग था। यदि हम युद्ध से पहले के वर्षों में भारतीय बजटों का अध्ययन करें तो स्पष्ट हो जाता है कि कुछ वर्षों में समुचित बजट रहे हैं और कुछ में अधिक बजट भी थे। युद्ध के पहले तीन वर्षों में भारतीय वित्त सदस्य की अधिक कठिनाइयों का सामना नहीं करना पड़ा था। आय और व्यय दोनों ही में राश-राश वृद्धि हुई थी और सन् १९४०-४१ में ६०३ प्रतिशत और सन् १९४१-४२ में ६१४ प्रतिशत व्यय की राश में पूरा किया जा सकता था। इसलिये हमारे राजकीय ऋण बढ़ने के स्थान पर सन् १९४०-४१ में १०४७ ६७ करोड़ रुपये में घट कर सन् १९४१-४२ में १२०६२१ करोड़ रुपये रहे गये थे।

युद्ध के कारण जो कदम लिये गये थे वे प्रगतिशील प्रत्यक्ष कर थे। इन वर्षों में अधिक लाभ कर, अतिकर जैसे प्रत्यक्ष कर लागू किये गये थे। अप्रत्यक्ष करों को भी महत्व प्रदान किया जा रहा था। नई नई वस्तुओं पर उत्पादन कर लगाय गये थे और पुराने उत्पादक करों में वृद्धि की गई थी। इन कदमों का भार बहुत अधिक गालूम नहीं हुआ था, क्योंकि व्यापार कम होने के कारण सीमा कर कम हो रहे थे।

जहाँ तक बजटों का सम्बन्ध है युद्ध के पहले ३ वर्ष अर्थात् दूरे न थे परन्तु आर्थिक क्षेत्रों में मुद्रा प्रसार बहुत अधिक बढ़ता जा रहा था। ब्रिटिश सरकार के स्वातंत्र्य में भारत सरकार को प्राप्त होने वाले युद्ध व्यय की राशि सन् १९३६-४० में

सभी विधियों में असफल रहने के कारण सरकार ने अधिक मुद्रा छापकर हीनार्थ प्रवन्धन की नीति को अपनाया था।

युद्ध समाप्ति के बाद जनता ने कर भार से कुछ मुक्ति पाने के लिये बहुत अनुरोध किया। सन् १९४६-४७ में जब पहला शान्ति कालीन बजट बना तो उसमें करो को काफी कम कर दिया गया था और उसमें ४५ २६ करोड़ रुपए का घाटा था। सन् १९४७-४८ में जो अन्तरिम (Interim) बजट थी लियाकत अली खान ने प्रस्तुत किया जिसको 'नरारखी' कहा गया है उसमें सारे ही करो को पुरानी दरों पर फिर से लागू कर दिया गया और व्यापार लाभ कर तथा पूँजी लाभ कर, दो तए कर और लगा दिये गए और फिर भी २६ ४२ करोड़ रुपये का घाटा रहा। बाद के २ बजटों में करो से मुक्तियाँ प्रदान करने के बाद भी काफी आर्थिक संकट आधिक्य रहा। सन् १९५०-५१ से लेकर आज तक हमारी बजट नीति मुख्य रूप से विकास योजनाओं के लिये आवश्यक धन प्राप्त करने की ओर ही रही है और आज भी हम हीनार्थ प्रवन्धन की नीति अपना रहे हैं। इस प्रकार युद्ध काल में जो मुद्रा प्रसार का शक भारम्भ हुआ था वह आज भी जीवित है।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि भारत को युद्ध गन्तव्य के लिये जो वित्त का प्रवन्ध करना पड़ा था उससे भारतवासियों को बहुत कठिनाइयाँ सहन करनी पड़ी थी। जनता के नैतिक तथा शारीरिक स्तरों में ही गिरावट नहीं आई थी वरन् उपभोग तथा उत्पादन के स्तर भी अपनी निम्न सीमा तक पहुँच गये थे। हमारा ध्येय भी इतना आयोजना बढ था कि युद्ध के अन्तिम वर्षों में उत्पादन और व्यापार में इतनी कमी हो गई थी कि भारत में बेकारी अपनी चरम सीमा पर थी और परिणामस्वरूप हमारी अर्थव्यवस्था पूर्णतया मरण अवस्था में थी और सरकार की स्थिति बहुत गडबड थी। यह प्रभाव इतने शक्तिसाली थे कि हम आज तक उनसे मुक्त नहीं हो पाए। इसीलिये यह आवश्यक हो जाता है कि हम युद्ध सम्बन्धी वित्त व्यवस्था एक ऐसे योजनाबद्ध ढंग से करें कि केवल उसको जीते ही नहीं बल्कि युद्ध के कारण उत्पन्न होने वाली गडबड भी कम से कम रहे क्योंकि वित्त केवल युद्ध संचालन के लिये एक शक्तिसाली साधन ही नहीं है बल्कि युद्ध परास्त अर्थव्यवस्था के पुनर्निर्माण में भी इसका उत्तम ही महत्व है।

भाग ७

## वित्तीय शासन

अध्याय २७

वित्तीय शासन—सिद्धान्त  
एवं व्यवहार में  
(Financial Administration  
in Theory and  
Practice)

### प्रायःकथन—

पिछले अध्यायों में हमने देखा है कि सरकार अपने कार्यों को सम्पन्न करने के लिये विभिन्न स्रोतों से भाग प्राप्त करती है। प्रश्न यह है कि जो आय सरकार प्राप्त करती है तथा उसको जिस प्रकार खर्च करती है उसकी व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य क्या होना चाहिए तथा इस व्यवस्था की विधि क्या हो ? सामारणतया सभी हम विचार में सहमत हैं कि सरकार को अपनी आय तथा व्यय का प्रबन्ध इस प्रकार करना चाहिए कि किसी एक वर्ग पर भार अधिक न पड़े, अर्थात् सभी वर्गों पर आय का भार समान हो और सम्पूर्ण व्यय से समाज को अधिकतम लाभ पहुँचे। जिस प्रकार किसी व्यक्ति के लिए अपने हिसाब की ठीक रक्कत और समय-समय पर विभिन्न मदों पर किए जाने वाले व्यय तथा उनसे प्राप्त होने वाले लाभों में सतुलन स्थापित करना आवश्यक होता है और उसकी जाच पड़ताल भी करते रहना आवश्यक होता है ताकि व्यक्ति को अपनी आर्थिक स्थिति का पूरा ज्ञान रहे, उसी प्रकार सरकार के लिए भी यह परम आवश्यक है कि वह अपने हिसाबों की ठीक रक्कत तथा उनकी जाच पड़ताल कराती रहे ताकि आय एकत्रित करने की आवश्यकता तथा व्यय की निरन्तरता को निश्चित रूप से प्राप्त किया जा सके। यही वित्तीय शासन की विषय-वस्तु है। वित्तीय शासन, राजकीय शासन प्रबन्ध का ही एक भाग है और यह विज्ञान और कला दोनों ही हैं। विज्ञान के रूप में यह राजकीय वित्त व्यवस्था को नियंत्रित करने तथा उसकी समुचित व्यवस्था करने के लिए निश्चित नियमों तथा सिद्धान्तों को रचना करता है और कला की दृष्टि से यह “सरकारी

संगठन का वह भाग है जो राजकीय कोषों के एकत्रण, संरक्षण और वितरण का, राजकीय आय तथा व्यय के समायोजन का राज्य की ओर से किये जाने वाले साख सम्बन्धी कार्यों की व्यवस्था का तथा राजकीय घर गृहस्थों के वित्तीय मामलों के सामान्य नियंत्रण का अध्ययन करता है।<sup>1</sup>

उपर्युक्त परिभाषा के अनुसार वित्तीय शासन के अन्तर्गत मुख्यतया चार विषयों का समावेश होता है अर्थात् (१) राजकीय आय का एकत्रीकरण संरक्षण तथा वितरण, (२) आय तथा व्यय का समायोजन, (३) राजकीय ऋणों की व्यवस्था और राज्य के वित्तीय मामलों का सामान्य नियंत्रण। जहाँ तक आय का सम्बन्ध है आय प्राप्त करने की सारी रीतियाँ देश के सविधान द्वारा निश्चित की जाती हैं। देश की कार्यकारिणी सभा (Executive) सरकार की आय तथा ऋणों का माठन करती है, हिमाय किमाय की पुस्तकों की जाच पड़ताल जाच विभाग द्वारा (Audit Department) द्वारा होती है और देश की केन्द्रीय बैंक सरकारी खजानों का काम करती है। कार्यकारिणी सभा आय तथा व्यय की स्थिति को ध्यान में रख कर अपने अनुमान बनाती है जो मुख्य रूप से वित्त मन्त्रालय द्वारा किया जाता है और भिन्नोत्पत्ति के लिए सख के सागने रखा जाता है। आय तथा व्यय के सम्बन्ध न समय समय पर रिपोर्ट तैयार की जाती है और सख के सामने प्रस्तुत की जाती है ताकि नियंत्रण की कुशलता बनी रहे।

### वित्तीय शासन के मुख्य सिद्धान्त—

वित्तीय शासन की कुशलता के लिए निम्न सिद्धान्तों की रचना की गई है—

१ प्रभाव युक्त नियंत्रण—वित्तीय शासन की कुशलता के लिए यह आवश्यक है कि प्रत्येक व्यय-पत्र पर बड़ा नियन्त्रण रहे जो कार्यकारिणी सभा तथा कानून बनाने वाली सभा दोनों की ही ओर से होना चाहिये और जहाँ तक सम्भव हो यह नियन्त्रण सखतम हो।

२ नियम बनाने वाली सभा के इच्छानुसार काम करना—वित्तीय शासन उगी समय कुशल हो सखता है जब कि सभी वित्तीय मामलों में नियम बनाने वाली सभा (Legislature) की इच्छानुसार काम किया जाय। कार्यकारिणी सभा का यह कर्त्तव्य है कि वह उसने ही धन की एकत्रित करे तथा व्यय करने की योजना बनाय जो नियम बनाने वाली सभा द्वारा निर्धारित कर दिया गया है। सामुनिक समय में बजट प्रणाली इस सिद्धान्त का पालन करनी है।

३ संगठन की एकता—वित्तीय शासन की व्यवस्था की प्रत्येक व्यवस्था पर शासन में एकरूपता होनी चाहिये। यह उगी समय सम्भव हो सखता है जब कि सम्पूर्ण व्यवस्था पर केवल एक ही अधिकारी का नियन्त्रण रहे। इसलिये यह आवश्यक है कि वित्तीय शासन पर केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण रहे और प्रत्येक व्यक्ति की जिम्मेदारी निश्चित करदी जाये। इससे लिये यह आवश्यक है कि वित्तीय मन्त्रालय



का एकीकरण कर दिया जाये। केन्द्रीयकरण तथा एकीकरण में केवल यहो अभि-  
प्राय है कि विभिन्न अधिकारियों के बीच समन्वय रहे और उच्च अधिकारियों का  
निम्न अधिकारियों पर नियन्त्रण रहे।

४ सरलता—वित्तीय शासन व्यवस्था सरलतम रहना चाहिये तथा कार्य-  
शीलता तथा नियमितता के भाव होने चाहिये ताकि शासन में भ्रष्टाचार तथा  
झूठे प्रत्येक व्यक्ति सामान्य प्रवृत्ति के कार्य संचालन को समझ सके, तभी वित्तीय  
शासन में सुदृढता भी उत्पन्न हो सकेगी। नियमितता तथा भ्रष्टाचार के लिये यह  
आवश्यक है कि धन को ऐसे खर्च किया जाय कि उसका पूरा-पूरा लाभ प्राप्त  
हो सके।

हमारे देश में राजकीय वित्त पर निम्न संस्थाओं द्वारा नियन्त्रण किया  
जाता है —

- १ नियम बनाने वाली सभा (Legislature)।
- २ कार्यवाहिकी सभा (Executive)।
- ३ वित्त मंत्रालय (Finance Ministry)।
- ४ ऑडिट विभाग (Audit Department)।

१ नियम बनाने वाली सभा—यह सभा राज्य के सभी क्षेत्रों से प्राप्त  
भाय, राज्य के सभी महो पर नियंत्रण रखती है। यह कार्यवाहिकी सभा को नये कर  
लगाने तथा वर्तमान करों की दरों को बढ़ाने की आज्ञा देती है। यह खर्च को महो  
तथा ऋण प्राप्त करने की योजनाओं तथा खर्चों को निर्धारित करती है। वास्तव में  
होता यह है कि यह सभा भाय प्राप्त करने के लिये नये करों को लगाने तथा पुराने  
करों में वृद्धि करने, व्यय की नई महो तथा पुरानी महो पर व्यय की राशि को निर्धारित  
करने और पुराने ऋणों का भुगतान तथा नये ऋण प्राप्त करने के सुभाव स्वयं  
प्रस्तुत नहीं करती बल्कि प्रस्ताव कार्यवाहिकी सभा द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं  
जिनको स्वीकार या अस्वीकार करने का अधिकार इस सभा का होता है। हमका  
अभिप्राय यह हुआ कि यह सभा स्वयं अपनी इच्छा से कोई भी परिवर्तन नहीं कर  
सकती केवल कार्यवाहिकी सभा द्वारा रखे गये प्रस्तावों पर ही अपना मत प्रकट कर  
सकती है और वित्तीय शासन के सभी क्षेत्रों में जो भी नये उपाय किये जायेंगे उन  
सभी पर कार्यवाहिकी सभा द्वारा निर्णय लिये जायेंगे।

नियम बनाने वाली सभा दो समितियों द्वारा वित्तीय नियन्त्रण करती है -  
प्रथम, अनुमान समिति (Estimates Committee) तथा दूसरी राजकीय हिसाब  
समिति (Public Accounts Committee)। प्रथम समिति का कर्तव्य यह देखना  
है कि नियम बनाने वाली सभा द्वारा जो खर्च मंजूर किये गए हैं वह भ्रष्टाचार  
के लिये नहीं हैं या नहीं; तथा दूसरी समिति यह देखती है कि राजकीय व्यय  
संचित ढंग से किया गया है और हिसाबों को ठीक प्रकार से रखा किया गया है या  
नहीं।

(२) कार्यकारिणी सभा—यह सभा सम्पूर्ण देश के लिए एक सामान्य नीति निर्धारित करती है, और विभिन्न अधिकारियों के शासन सम्बन्धी कर्तव्यों, उनके वेतनों, उनके अवकाश की अवधि तथा पेंशन आदि को निर्दिष्ट करती है। वित्त सम्बन्धी सभी मामलों जिनकी मजूरी वित्त मन्त्रालय से लेनी होती है एक धर्म समिति (Economy Committee) के पास भेज दिये जाते हैं जिसमें वित्त मंत्री के अतिरिक्त वित्त में सम्बन्धित ५ अन्य मन्त्री भी होते हैं। हर मन्त्री अपने व्यवसाय के प्रस्तावों को इस समिति के अध्यक्ष के पास भेजता है जो तब जाँच पड़ताल के बाद मजूरी के लिए समिति के सामने रख देता है। सभी मामलों में समिति का निर्णय अन्तिम रहता है।

(३) वित्त मन्त्रालय—राजकीय वित्त सम्बन्धी सभी मामला पर केन्द्र में वित्त मन्त्रालयों द्वारा नियन्त्रण रखा जाता है तथा राज्यों में वित्त विभाग (Finance Department) द्वारा नियन्त्रण रखा जाता है। वित्त मन्त्रालय के मुख्य कर्त्तव्य यह देखना है कि सरकारी विभागों में धन को खर्च करने में मितव्ययिता का उपयोग किया गया है कि नहीं, सरकारी कर्मचारियों ने उचित रूप में खर्चा किया है या नहीं तथा यह भी देखना है कि राज्य के विभिन्न विभागों को जितना धन दिया गया था उतना ही वे खर्च कर रहे हैं या नहीं। यदि मंजूर किया हुआ धन वर्ष में खर्च नहीं हुआ है तो राज्यों में उसे केन्द्र की लौटाया या नहीं। मन्त्रालय के पास, विभिन्न खर्च करने वाले विभाग समय-समय पर अपनी रिपोर्टें भेजते रहते हैं जिनकी जाँच करने के बाद मन्त्रालय यदि आवश्यकता होती है तो उनको मलाह देता है। यह विभिन्न विभागों के खर्चों में गामगमन्य स्थापित करता है और यह प्रयत्न करता है कि विभिन्न विभाग अपने कार्य कम से कम मूल्य पर करें।

वित्तीय शासन की पुसलता के लिए यह भी आवश्यक है कि वित्त मन्त्रालय या तथा वित्त विभाग का राजकीय आय पर भी पूरा-पूरा नियन्त्रण रहे। खेद है कि देश में राज्यों के वित्त विभागों का आय पर अधिक नियन्त्रण नहीं है। राज्यों में माल-गुजारों का नियन्त्रण वित्त विभाग द्वारा न हो कर आय विभाग द्वारा किया जाता है। इसी प्रकार वित्त विभाग का आय की अन्य महा जैसे आवश्यकता, रजिस्ट्री, जगलात आदि पर भी बहुत कम नियन्त्रण है। हाँ, इतना अवश्य है कि वित्त विभाग के पास सभी विभागों की रिपोर्टें आनी रहती हैं और आवश्यकता पड़ने पर उनको मलाह देता रहता है। विन्नु केन्द्र में केन्द्रीय आय विभाग पूर्णरूप से वित्त विभाग के निर्देशन में कार्य करता है और केन्द्रीय आय विभाग के हाथ में केन्द्रीय सरकार की अधिकतर आय आती है। वित्त विभाग व्यय को नियन्त्रित करने के अधिकार का पालन करने हुए भी कुछ सक्रियता दूसरे विभागों को हस्तान्तरित कर देता है ता केवल उनके द्वारा निर्धारित कार्यक्रमों को ही पूरा करते हैं। अपनी ओर से नये खर्च करने का अधिकार उन्हें नहीं होता। राज्यों में वित्त विभाग का सक्रिय राज्यों के वित्तीय शासन का नियन्त्रण करता है, परन्तु केन्द्र में यह कार्य अलग-अलग विभाग द्वारा किये जाते हैं। आय और व्यय की देखभाल तथा प्रत्यक्ष आय-व्यय विभाग

की भी बहुत सी परिभाषाएँ देखने को मिलती हैं। हम इनमें से कुछ परिभाषायें निम्न में दे रहे हैं —

बिल्यू (Beaulieu) के शब्दों में “यह एक निश्चित अवधि के आय तथा व्यय के अनुमानों का विवरण है। यह एक तुलनात्मक तालिका है जिसमें प्राप्त होने वाली आय की राशियाँ तथा किये जाने वाले व्ययों को दिखाया जाता है, इसके अतिरिक्त यह उचित अधिकारियों को और से एक अधिकार या आदेश है जो खर्च करने तथा आयों को एकत्रित करने के लिए दिया जाता है।”

जेज (Jeze) के अनुसार “आधुनिक राज्य में बजट एक भविष्यवाणी है और सभी राजकीय आयों तथा व्ययों का एक अनुमान है तथा कुछ विशेषण खर्चों और आयों के लिए घन एकत्रित करने और उनको खर्च करने का एक आदेश है।”

यदि देखा जाय तो इन दोनों परिभाषाओं में कोई विशेष अन्तर नहीं है। दोनों ही परिभाषायें बजट को आयों और व्ययों का अनुमान मानती हैं और आयों को एकत्रित करने तथा उनको खर्च करने के लिए एक आदेश के रूप में स्वीकार करती हैं। बजट की एक सक्षिप्त परिभाषा स्टोर्न (Stourm) ने दी है। वह कहते हैं कि “बजट एक ऐसा लेखा है जिसमें राजकीय आय तथा व्यय की एक स्वीकृत प्रारम्भिक योजना होती है।”

सबसे उपयुक्त परिभाषा विलोबी (Willoughby) ने दी है। उनके शब्दों में “बजट एक दम एक रिपोर्ट, एक अनुमान तथा एक प्रस्ताव है, यह एक ऐसा राशय है जिसके द्वारा वित्तीय शासन की सभी विधियाँ सम्बन्धित किया जाना है, उनकी तुलना की जाती है और समन्वय स्थापित किया जाता है।”

इन सब परिभाषाओं के आधार पर बजट को संक्षेप में किसी निश्चित अवधि में राजकीय आय तथा व्यय का एक समुचित विवरण कह सकते हैं और इस प्रकार बजट के तीन मुख्य अंग होते हैं। प्रथम, बजट में एक वित्तीय योजना प्रस्तुत की जाती है दूसरे, इस योजना को बनाने, कार्यान्वित करने तथा नियन्त्रित करने की विधि दी जाती है और तीसरे, इस विधि को कार्यान्वित करने की प्रत्यक्ष अवस्था पर कौन सा विभाग जिम्मेदार होगा यह भी बताया जाता है।

**बजट की तैयारी**—जैसा हम पहले कह चुके हैं बजट कार्यकारीनी सभा द्वारा तैयार किया जाता है। बजट तैयार करने में पहले विभिन्न विभागों के अध्यक्षों को सूचित किया जाता है कि यह अपने अपने विभाग की आय तथा व्यय के अनुमान भेजें। यह अनुमान मुख्य रूप से दो भागों में विभाजित किये जाते हैं। प्रथम, वर्तमान आय तथा व्यय से सम्बन्धित अनुमान और दूसरे आने वाले वर्ष की आय तथा व्यय के अनुमान। अर्थात्, पहले भाग का सम्बन्ध वर्तमान से होता है और दूसरे भाग का सम्बन्ध भविष्य से होता है। पहले भाग में आय और व्यय अलग-अलग दिखाये जाते हैं और इनकी अर्थ विभाग से प्राप्त फार्मों पर दिखाया जाता है जिनमें निम्न मुख्य सीपें होती हैं :—

- (१) पिछले वर्ष की वास्तविक आय तथा व्यय ।
- (२) सालू वर्ष के आय तथा व्यय सम्बन्धी स्वीकृत अनुमान ।
- (३) सालू वर्ष के दुहुगाए हुए आय व्यय अनुमान ।
- (४) भावी वर्ष के बजट अनुमान, और
- (५) सालू वर्ष तथा पिछले वर्ष की वास्तविक आय-व्यय सम्बन्धी आंकड़े ।

हमारे देश में राष्ट्रीय सामन धन्य है इसलिये केन्द्रीय सरकार का बजट जलन तैयार किया जाता है और प्रत्येक राज्य अपना बजट अलग तैयार करता है । उपर्युक्त ५ चीयोंको मे से केवल हमारे चीयोंक के अतिरिक्त सभी चीयोंको में सूचना स्थानीय भक्षकों द्वारा दी जाती है । इन सब चीयोंका म सीमरा और बीया चीयोंक महत्वपूर्ण है । पहले मे तीनों चीयोंक के अन्तगत आंकड़े प्राप्त किये जाते हैं और उसके बाद इसके आधार पर चौथे चीयोंक के आंकड़े तैयार होते हैं । इन सब अनुमानों मे भटी भावधानों मे राम लेना पड़ता है क्योंकि बजट अनुमान आने वाले वर्ष में साम्प्रतिक आय तथा व्यय से बहुत अधिक भिन्न नहीं होना चाहिए । इन भिन्नताओं मे बजट बनाने वाले अधिकारियों की हीन कुशलता का परित्यक्त प्राप्त होता है ।

अनुमानों के हमारे आम मे नई नई योजनाओं, जिनको पहले वर्ष कार्यान्वित किए जाने का विचार है उन पर किये जाने वाले व्यय का अनुमान होता है । हमारे देश मे प्रत्येक राज्य विभिन्न खण्डों तथा जिलों मे बांटा गया है । जिले का खप्यद १ लेक्टर होता है जो सरकार की ओर में अपने जिले की आय एकत्रित करता है और उसकी खर्च करता है । कलेक्टर आवश्यक सूचनाओं को स्थानीय अफसरों से प्राप्त करता है और उन सब के अनुमानों को जोड़ कर खपय तथा अर्थ विभाग को भेज देता है ।

हमारे बाद बजट तैयार करने का दूसरा खण्ड आरम्भ होता है । इन सब अनुमानों को प्राप्त करके मासन विभाग निरीक्षण करने के बाद अपनी टिप्पणियों सहित अर्थ विभाग को भेज देता है जो इन अनुमानों का निरीक्षण फिर करता है । यदि इन दोनों विभागों मे कोई मतभेद होता है तो उसकी सूचना सरकार की वे दी जाती है और सरकार का निणय प्राप्त किया जाता है ।

अन्त मे इन सब अनुमानों के आधार पर अर्थ विभाग बजट तैयार करता है । सदैव लक्ष्य करो के लगान के प्रस्ताव दिये जाते हैं तथा सवे हुए धन को खर्च करने की योजनायें दी जाती हैं । इन सब निर्णयों के पश्चात् बजट नियम बनाने वाली सभा के सामने प्रस्तुत किया जाता है जो आवश्यक बाद विवाद के बाद बजट को पास करती है ।

हमारे देश मे बजट फरवरी के महीने मे प्रस्तुत किया जाता है और उसको बनाने का कार्य ६ महीने पहले से आरम्भ हो जाता है ।

अर्थ विभाग बजट को तैयार करके कार्यकारिणी सभा को दे देता है । सभी विभागों के सरो अपना २ मत प्रगट करते हैं और बजटों की सरकार की सामान्य वित्तीय नीति के अनुकूल बनाने का प्रयत्न करते हैं । कार्यकारिणी सभा को स्वीकृति

के पश्चात् वजट सभी मन्त्रालयों की सामूहिक जिम्मेदारी हो जाती है। इसके बाद वित्त मंत्री फरवरी के अन्त में या मार्च के आरम्भ में वजट को नियम बनाने वाली सभा के सम्मुख प्रस्तुत करता है। वजट को मजूर होने से पहले तीन अवस्थाओं में से निक्लना होता है। पहला, नियम बनाने वाली सभा के सम्मुख उपस्थापन, दूसरा वाद विवाद तथा मतदान और तीसरा राष्ट्रपति या राजपाल की स्वीकृति।

नियम बनाने वाली सभा के सम्मुख वजट को प्रस्तुत करते समय वित्त मंत्री भाषण देता है। वजट प्रस्तुत होने से पहले के कुछ दिन व्यापारिक जगत में बड़ी उत्प्रेरणा से कटते हैं और व्यापार तथा वाणिज्य में गतिवृद्धता भी आ जाती है। वित्त मंत्री अपने भाषण में पिछले वर्ष के १०-११ महीना का हिसाब पहले प्रस्तुत करता है और उसके बाद बचे हुए एक दो मास की आय का विवरण देता है और अन्त में आने वाले वर्ष के अनुमानों को पेश करता है। यदि पिछले वर्ष और चालू वर्ष के आँकड़ों में अधिक अन्तर है तो वह उसके कारण प्रस्तुत करता है। वह नये नये करो तथा पूँजीगत व्यय के प्रस्ताव देता है। यदि वजट में कोई आधिक्य है तो वित्त मंत्री उसको खर्च करने का सुझाव देता है और करारोपण में सम्भावित कमी को बताता है। यदि वजट में घाटा है तो वह उसको पूरा करने के लिए अपने उपाय प्रस्तुत करता है। वह पूँजी निर्माण तथा विकास की उन योजनाओं को भी बताता है जो सरकार कार्यान्वित करने जा रही है और इनसे सम्बन्धित आर्थिक साधना का भी विवरण करता है। वित्त मंत्री के भाषण के बाद उन दिनों का कार्य समाप्त हो जाता है और वजट पर विचार करने के लिए कई दिन नियत कर दिये जाते हैं। वजट पर पहले तीनों मासों का बहस होती है और उसने बाद नई नई माँगों पर मत प्रगट किया जाता है। इस अवधि में विधान सभा के सदस्य सरकार की आर्थिक नीति की आलोचनाएँ करते हैं। नियम बनाने वाली सभा के सदस्यों को सरकार के प्रत्येक खर्चों पर अपनी राय प्रकट करने का अधिकार नहीं है। हमारे विधान की धारा ११२ में इन सद्दा की गणना की गई है। यह इस प्रकार है —

(१) राष्ट्रपति का वेतन भत्ते तथा उनके शपथ से सम्बन्धित अन्य खर्चें।

(२) विधान सभा के अध्यक्ष, उप-अध्यक्ष या वेगन तथा लोक सभा के प्रवक्ता तथा उप-प्रवक्ता के वेतन तथा भत्ते।

(३) ऋण मन्त्री मूलधन तथा व्याज का भुगतान।

(४) ऋण लेन और उसका हिसाब रखने से सम्बन्धित खर्चें।

(५) सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court), उच्च-न्यायालयों के न्यायाधीशों को प्राप्त होने वाले वेतन, भत्ते तथा पेंशन।

(६) सर्वोच्च न्यायालय के शासन का व्यय तथा उसके कर्मचारियों के वेतन, भत्ते तथा पेंशन।

(७) कन्ट्रोलर तथा आडिटर जनरल के भत्ते तथा पेंशन और उनके कार्यालयों के शासन सम्बन्धी व्यय, तथा कार्यालयों में काम करने वाले कर्मचारियों के वेतन, भत्ते और पेंशन।

**अनुपूरक माँगें (Supplementary Demands)**—कभी-कभी ऐसा होता है कि पूर्व निर्दिष्ट व्यय की राशि से काम नहीं चल पाता और वर्ष के बीच में ही अधिक धन की आवश्यकता अनुभव होती है। ऐसी स्थिति में विधान सभा के सम्मुख अनुपूरक माँगें रखी जाती हैं, जिनका अनुमान लगभग उसी रीति से लगाया जाता है जिससे कि बजट के अनुमान लगाये जाते हैं और इनको पास करने में भी वही रीति अपनाई जाती है जो कि बजट के पास करने में होती है।

**सांकेतिक माँगें (Token Demands)**—कभी-कभी ऐसा होता है कि सरकार कुछ ऐसी महंगी पर खर्च करना चाहती है जो बजट में सम्मिलित नहीं किये जा सके थे और यह मह इतने महत्वपूर्ण होते हैं कि बिना सदन के सम्मुख लाये हुए और उनकी स्वीकृति प्राप्त किये हुए इन पर खर्च करना भी उचित नहीं होना। ऐसी स्थिति में सरकार एक कम तक की माँग रख सकती है। इसका उद्देश्य बतल यही होता है कि विधान सभा से केवल उस मह पर व्यय करने की स्वीकृति प्राप्त हो जाय और व्यय की राशि बाद में निर्दिष्ट होती रहेगी।

कभी-कभी ऐसा भी होता है कि वर्ष के अन्त में सरकार को यह पता लगता है कि कुछ महों पर व्यय की राशि अधिकृत राशि से अधिक हो गई है जो वास्तव में अनुचित होता है। परन्तु ऐसे खर्च को उचित बताने के लिए अतिरिक्त अनुदानों की व्यवस्था की गई है। इन अनुदानों की माँग करने से पहले इनकी राजकीय हिताव समिति के सामने रखा जाता है और समिति के स्वीकार होने के बाद इनको पास कर दिया जाता है।

**करारोपण पर मत लेना (Voting on Taxation)**—नये कर लगान तथा वर्तमान करा की दरों में वृद्धि करना व प्रस्तावों पर धारा सभा में बहुमत होती है। हमारे देश में केन्द्रीय सरकार को सम्बन्धी प्रत्येक प्रस्ताव को एक वित्त बिल (Finance Bill) के द्वारा पेश करती है जिसमें उन सब परिवर्तनों की स्पष्ट नोट दिया जाता है जो कर प्रणाली के लिए आवश्यक समझे जाते हैं। यह बिल विधान सभा के सम्मुख रखा जाता है। यदि किसी बिन्दु पर ही नए कर का प्रस्ताव पेश हो तो उसकी एक अलग बिल द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। बहुधा इन बिलों को भण्ड वित्तीय वर्ष (Financial Year) आरम्भ होने से पहले ही पास कर दिया जाता है ताकि नए वर्ष में नए करों की या नए परिवर्तनों की व्याख्या करी जा सके। यदि बिल को पास करने में देर लगती है तो प्रस्तावों के अनुसार पुराने करों को बढ़ा हुई दरों पर चमूल करना आरम्भ हो जाता है और यदि बिल, प्रस्तुत करने के दो माह के अन्दर स्वीकार नहीं हो पाता तो बीच के काल में चमूल किये गए करों को जापिन करना आवश्यक होता है। यहाँ यह बताना अनुचित न होगा कि विधान सभा प्रस्तावित करों को घटा भी सकती है और समाप्त भी कर सकती है, किन्तु करों को न तो बढ़ा सकती है और न नए करों के लागू करने के प्रस्ताव ही रख सकती है। हमारे देश में दो तरह के बिल इस सम्बन्ध में प्रस्तुत किये जाते हैं एक तो वित्त बिल और दूसरा द्रव्य बिल (Money Bill)। पहले बिल में कर और व्यय के अतिरिक्त

और बातें भी सम्मिलित होती हैं परन्तु हमारे बिल में केवल वर और व्यय सम्बन्धी प्रस्ताव ही होते हैं। इन दोनों बिनों में मंद केवल प्रवन्ता ही करता है जिनका निर्णय अन्तिम होता है। द्रव्य बिल के लिए प्रवन्ता का प्रमाण पत्र ही प्राप्त करना होता है, परन्तु बिल बिल बिना राष्ट्रपति की गिफ्टारिश के प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। यह दोनों बिल लोक सभा में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। द्रव्य बिल लोक सभा में पार होने के बाद राज्य परिषद में भेजा जाता है। यदि राज्य परिषद इसमें कोई संशोधन करती है तो बिल बिल इन संशोधनों पर विचार करने के लिए फिर से लोक सभा के लिए भेजा जाता है। यदि बिल के सम्बन्ध में दोनों सदनों में मतभेद होता है तो दोनों सदनों के सदस्यों की एक सभा बुलाई जाती है और उस सभा के बहुमत से बिल पार किया जाता है।

**बजट का कार्यान्वयन (Execution of the Budget)**—जब बजट की मांगों पर महम समाप्त हो जाती है तब एक विनियोग बिल (Appropriation Bill) रखा जाता है जिसका उद्देश्य पास की हुई मांगों को वानूनी रूप प्रदान करना होता है तथा गचित कोष (Consolidated Fund) में से धन निकालने का अधिकार प्राप्त करना होता है। यह ध्यान रहे कि गचित कोष में से व्यय की राशि किसी दशा में उस गति में अधिक नहीं हो सकती जिसको वार्षिक वार्षिक विवरण में दिखाया गया था और इस व्यय में संशोधन करने का अधिकार विधान सभा को नहीं होता। हमारे देश में वरा की मांग को गचित कोष में जमा कर दिया जाता है और फिर इस बिल के अनुसार धीरे धीरे निकाल कर उसका पत्र किया जाता है। इस बिल का महत्व केवल इतना ही है कि इसका स्वीकार होने के बाद लोक सभा द्वारा पार की गई मांगों में कोई परिवर्तन नहीं हो सकता। इन बिल के पास होने के बाद केन्द्रीय प्राय बोर्ड (Central Board of Revenue) को प्राय एकत्रित करन का कार्य सौंप दिया जाता है, जिसकी विभिन्न विभागतें हैं। तत्पश्चात् यह राशि मन्कारी कापागार में जमा कर दी जाती है और फिर उगका व्यय आरम्भ होता है।

बजट पार होाने के बाद कार्यन्तरिणी सभा अधिकृत धन का व्यय करती है। इसका कर्तव्य केवल यह देखना होता है कि धन का व्यय उन्हीं उद्देश्यों तथा उत्तनी ही मात्राओं में किया जा रहा है या नहीं जिनकी स्वीकृति बजट में प्राप्त हुई है। विधान सभा की ओर से अनुमति प्राप्त करने के लिए राजकीय हिताय समिति इसकी जांच करती है।

बजट पार होने के बाद विभिन्न विभागों को उनके लिए स्वीकार की गई अनुदानों की राशि को सूचित कर दिया जाता है। कोई भी कर्मचारी उस समय तक खर्चा नहीं करता जब तक कि उसने अपने उच्च अधिकारियों से स्वीकृति न प्राप्त कर ली हो और जब तक की अधिकृत व्यय सारिणी (Schedule of Authorized Expenditure) में चालू वर्ष के व्यय के लिए धन की व्यवस्था न कर दी गई हो। व्यय की स्वीकृति देने वाले अधिकारी की यह देखना आवश्यक होता

है कि व्यय करते समय नियमितता का पालन किया जाये और व्यय में मितव्ययिता से काम लिया जाये ।

**वित्तीय नियन्त्रण**—जैसा कि हम पहले भी कह चुके हैं हमारे देश में वित्तीय नियन्त्रण इन मस्याओं द्वारा किया जाता है प्रथम, स्थाई वित्त समिति (Standing Finance Committee), दूसरा, नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक (Controller and Auditor General) का विभाग और तीसरा राजकीय हिसाब समिति (Public Accounts Committee)।

स्वायं वित्त समिति प्रत्येक वर्ष लोकसभा द्वारा नियुक्त की जाती है, जिसमें लोक सभा के वे सदस्य होते हैं जिन्हें वित्तीय मामलों में विशेष जानकारी होनी है। वित्त मंत्री इसका सभापति होता है और यह समिति वार्षिक आर्थिक विवरण की जाँच करती है तथा भए व्यय और करो में सम्बन्धित नए प्रस्तावों की जाँच करती है और भ्रान्ति सुझाव देती है जो साधारणतया वित्त मंत्री स्वीकार कर लेता है। समिति द्वारा जाँच हो जाने के बाद ही बजट लोक सभा में प्रस्तुत किया जाता है।

आय-व्यय सम्बन्धी हिसाबों की जाँच पड़ताल नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक द्वारा की जाती है। राज्यों में यह लेख महालेखापति (Accountant General) द्वारा रखे जाते हैं और इनकी जाँच महालेखा परीक्षक द्वारा होती है जो पूर्णतया स्वतन्त्र होते हैं और कार्यकारिणी सभा की प्रत्येक त्रुटि को लाकसभा के सामने रख सकते हैं। हिसाब विभागों की जाँच का काम दो भागों में बाँटा जाता है। एक भाग में आय की जाँच की जाती है और दूसरे में व्यय की। जाँच करते समय लेखा परीक्षक यह देखता है कि कर दाताओं से सही मात्रा में कर वसूल किया गया है या नहीं और कर निर्धारण करने की रीति में कोई दोष तो नहीं है। व्यय की प्रत्येक राशि की पृथक पृथक जाँच होनी है तथा आय की कुल राशि से व्यय की कुल राशि मिला ली जाती है। साथ ही यह भी देखा जाता है कि कर-दाताओं को जो छूटें दी गई हैं तथा जिनसे कर वसूल नहीं किया गया है उसके लिये आवश्यक आदेश प्राप्त कर लिये गये हैं या नहीं और आदेश देने वाले अधिकारी को आदेश देने का अधिकार भी था या नहीं। अन्त में यह भी देखता आवश्यक है कि प्राप्त आय को सरकारी कोषागार में जमा किया गया था या नहीं। लेखा परीक्षा के बाद जो त्रुटियाँ पाई जाती हैं उन पर विभागों के अधिकारियों से उत्तर माँगे जाते हैं और लेखा परीक्षक अन्त में अपनी रिपोर्ट तैयार करके महालेखा परीक्षक के पास भेज देते हैं, जो जनता की जानकारी के लिये समाचार पत्रों में प्रकाशित कर दी जाती है।

लोक सभा प्रत्येक बैठक के आरम्भ में ही राजकीय हिसाब समिति को नियुक्त कर देती है जो महालेखा परीक्षक द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्टों की जाँच करती है। इसमें लगभग १० सदस्य होते हैं और इसका अध्यक्ष साधारणतया वित्त मंत्री होता है। सलाह देने के लिये नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक भी इनकी बैठकों में भाग लेते हैं। साधारणतया यह समितियाँ व्यय की उन मदों की जाँच



करती है जिन पर मत प्राप्त किया जाता है। किन्तु यह उन मही की भी जांच कर सकती है जिन पर मत नहीं लिया जाता। जिस प्रकार स्थाई वित्त समिति आर्थिक विवरण की तयारी पर नियंत्रण रखती है उसी प्रकार यह समिति बजट के कार्या विस्त होने पर आय की वसूली होने पर तथा व्यय की नियमितता पर नियन्त्रण रखती है और उनकी जांच करती है। इन दोनों समितियों द्वारा 'ग्रेन' सभा आय तथा व्यय पर नियंत्रण रखती है और इनकी रिपोर्ट ग्रेन सभा के सम्मुख बहस के लिए रखी जाती है। हमारे देश में इन समितियों से बहुत लाभ प्राप्त हुए हैं।

**राजकीय ऋणों पर नियंत्रण**—राजकीय ऋणों की व्यवस्था एवं गायन पूर्णतया वित्त विभाग के हाथ में होते हैं और लोक सभा केवल अप्रत्यक्ष रूप में नियंत्रण रखती है क्योंकि वह इन ऋणों से प्राप्त आय को खर्च करने की स्वीकृति देती है। इससे प्रतिग्नित इन ऋणों का विस्तृत गायन तथा उससे सम्बंधित हिमाया का रखने का जिम्मेदारी रिजर्व बैंक का होती है। इस सम्बंध में बैंक के मुख्य कार्य भय ऋणों को चालू करना तथा वसूल करना, सूद तथा मूलधन की राशि का भुगतान करना, प्रतिभूतियाँ को चालू करना, उनका परिचालन करना तथा उनको रद्द करना तथा इन सबसे सम्बंधित रजिस्ट्रार और क्लर्क का रखना। इन सब कार्यों को करने के रिजर्व बैंक सरकार में प्रतिवर्ष २ हजार रुपये प्रति करोड़ परमाणु देती है।

**बजट बनाने के सम्बन्ध में कुछ महत्वपूर्ण बातें**—बजट बनाने के समय में जिन महत्वपूर्ण बातों का ध्यान में रखना चाहिए वे निम्न प्रकार हैं—

(१) जहाँ तक सम्भव हो बजट सन्तुलित होना चाहिए। मजदूत का मजदूत के भी बजट बनाया जा सके हैं परन्तु सन्तुलित बजट ही अधिक रक्षित है। बजट को दो भागों में विभाजित किया जाता है आय तथा व्यय। यद्यपि आय और व्यय भी दो प्रकार के होते हैं अर्थात् पूर्वावृत्त आय और व्यय तथा आय सम्बन्धी आय और व्यय किन्तु इन दोनों में से केवल आय सम्बन्धी आय और व्यय और एका पूर्वावृत्त व्यय का अनुपादक होता है बजट में सम्मिलित किया जाता है। बजट का सन्तुलन वास्तव में इस बात पर निर्भर करता है कि वित्त मंत्री ने इसमें कितने मही को सम्मिलित किया है। बहुधा बजट को सन्तुलित दिखाने के लिए वित्त मंत्री उन मही को भी सम्मिलित नहीं करता जो उसे करना चाहिए। गणित ने इसे राजकीय खाली या दिग्मान की निपुणता कहा है।

(२) बजट में जो आय और व्यय लिखा जाते हैं वह उसी वर्ष से सम्बंधित होते हैं जिसके लिए वह बजट बनाया गया है। इस प्रकार बजट वहीखाते आधार पर नहीं बनने वरन् नन्दी (Cash Bases) के आधार पर बनते हैं।

(३) बजट में सभी प्रकार की आय व व्यय सम्मिलित होने चाहिए। यदि ऐसा नहीं किया जाता तो देश की वास्तविक आर्थिक स्थिति को पता नहीं चलाया जा सकता। बहुत से देशों में रेल्स का बजट अलग बनाया जाता है। हमारे देश में

भी ऐसा ही होता है और दामोदर घाटी कारपोरेशन का बजट भी अब अलग बनने लगा है।

(४) बजट में जो अनुमान दिये जाते हैं वह कुल आय और व्यय के दिये जाते हैं, शुद्ध (Net) के नहीं। अर्थात् एक ओर पूरी आय दिखाई जाती है और दूसरी ओर पूरा व्यय। आय को प्राप्त करने में जो व्यय होता है उसे आय में घटा कर नहीं दिखाया जाता बल्कि कुल आय को एक स्थान पर और कुल व्यय को दूसरे स्थान पर दिखाया जाता है।

(५) बजट बनाने समय यह भी ध्यान रखना चाहिए कि जहाँ तक सम्भव हो अनुमान वास्तविकता के समीप हो सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से तो यह उचित हो सकता है, किन्तु व्यावहारिक दृष्टि से यह सम्भव नहीं है क्योंकि साधारणतया वर्मन्-लागियो का यही प्रयत्न होता है कि वे आय को कम और व्यय का अधिक दिखायें। इसके साथ साथ अधिक्षित देशों में तथा बजट के प्रस्तुत होने वाली तिथि से पहले ही बन कर तैयार हो जाने के कारण वास्तविक आय का अनुमान लगाना भी कठिन होता है। भारत में यही पठिनाई अनुभव होती है। हमारे देश में तो वास्तविक आय और व्यय सम्बन्धी ठीक धाकड़े भी प्राप्त नहीं हो पाते हैं और इसीलिए बजटों के अनुमानों तथा वास्तविक आय और व्यय में बहुत अन्तर होता है। बजट के अनुमान ठीक हो, यह इरादिये आवश्यक है कि लोक रभा को यह देखना होता है कि कितना आय और अधिक कर न लिया जाय और वित्त विभाग को यह देखना होता है कि कोई भी विभाग आवश्यकता से अधिक धन न प्राप्त करले।

(६) बजट साधारणतया वार्षिक ही बनाया जाता है, परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में यह दो वर्षों में भी होता है।

(७) बजट अधिकतर समाप्ति के नियम पर आधारित होता है। अर्थात् यदि अधिकृत धन को किसी वर्ष खर्च न किया जाय तो बचा हुआ धन दूसरे वर्ष में खर्च नहीं किया जा सकता और उसको लौटाना पड़ता है। इसीलिए वर्ष के अन्त में मनी सरकारी दफ्तरों में उतार करके लिये प्राप्त धन को खर्च करने की दौड़ शुरू होती रहती है।

(८) प्रत्येक राज्य में हिमाव किताब उन्नी प्रकार रखा जाता है जिस प्रकार कि केन्द्रीय सरकार रखती है। इसमें यह सुविधा रहती है कि विभिन्न राज्यों में विस्तृत शासन की विधि, सम्पत्ति, रकम, है, तथा, राज्य, प्राप्त, के, सुविधा, हो, जाने के कारण वित्तीय नियन्त्रण सरल हो जाता है। इस हिमाव किताब का रूप महा लेखा परीक्षण द्वारा निश्चित किया जाता था परन्तु हमारे संविधान में सन् १९५१-५२ में इसमें संशोधन कर दिया गया है और अब आर्थिक विवरण ३ भागों में दिखाया जाता है पहला संचित कोष, दूसरा सम्भावित और तीसरा राजकीय लेखा।

बजट का महत्व—बजट किसी देश की आर्थिक उन्नति का सूचक है। यह देश की सरकार की आर्थिक नीतियों का एक समुचित विवरण होता है और इसलिये इसका राज्य के आर्थिक जीवन में विशेष महत्व है। यह एक ऐसा आधार है जिसके

जिना सामाजिक उत्पत्ति नहीं हो सकती। इसमें उन उद्देश्यों का उन्मेष होता है जिन्हें अनुसार जनता का धन वैधानिक रूप से खर्च किया जा सकता है और इसमें व्यय की उन सीमाया का निर्दिष्ट किया जाता है जिनका उन्वयन करना सम्भव नहीं होता। मलेष में वजेट विधायी भी देश की निर्धनता तथा सम्पन्नता का सूचक होता है। वजेट की अनुपस्थिति में प्रत्येक विभाग मनमाने ढंग में खर्च करने की और आय प्राप्त करने की वाग्नि कर सकता है। वजेट किसी भी देश में आय और व्यय की दिशाओं का निर्देशन करता है और इससे विना सरकार का काम सुचारु रूप में चल ही नहीं सकता। हमारे मामले में गणतन्त्र व्यवस्था का उदाहरण मौजूद है जहाँ पर वजेट की प्रथा नहीं थी। हर एक विभाग अपनी वांछित आय तथा व्यय का अनुमान वाग्नि कर सकते थे। वाग्नि के बिना हर एक विभाग की जम्मी चोरी सागा का पूरा करना सम्भव हो गया और इस विषय में १९०१ के बाद वजेट प्रथा चालू हो गई। मच ना यह है कि वजेट यह व्यवस्था है जिससे द्वारा विधान सभा कार्यवाहियों सभा के कार्य पर नियन्त्रण रखती है और इस प्रकार देश की सम्पूर्ण वाग्नि व्यवस्था का नियमन वजेट द्वारा ही सम्भव होता है। प्राचुरिक समय में वजेट द्वारा सामाजिक उत्पत्ति भी की जा सकती है तथा धन की सम्मानताओं को दूर किया जा सकता है। देश में उद्योग तथा कृषि के लिये आर्थिक सहायता प्रदान की जा सकती है। कर लगाकर धनी व्यक्तियों की जेबों में से धन प्राप्त किया जा सकता है और सरकारी व्यय की नीति में विधान के लिये आर्थिक सहायता प्रदान की जा सकती है। वजेट के द्वारा देश में मूल्य स्तर को भी नियमित किया जा सकता है। अतः स्पष्ट है कि वजेट का किसी भी देश के आर्थिक जीवन में विधान महत्व होता है।

पुस्तक-तीसरी



बेकारी, पूर्ण रोज़गार तथा  
राजस्व नीति

प्राक्कथन—

अब अधिकांश व्यवसायी इस विचार में महमत है कि, जब तक व्यापार तथा व्यवसाय की नीति का निर्धारण केवल व्यापारिक तथा व्यवसायिक उद्देश्यों की सफलता के लिये ही किया जाता रहेगा, किसी भी देश की अर्थिक प्रणाली में स्थायित्व आना असम्भव है और उसमें समय-समय पर उतार चढ़ाव होते ही रहेंगे। इन उतार चढ़ावों को रोकने के लिये तथा अर्थिक प्रणाली को स्थायी बनाम के लिये यह आवश्यक है कि देश में रोजगार के आकार को नियन्त्रित करने का दायित्व राज्य अपने ऊपर ले। इसीलिये अब सभी क्षेत्रों में, उत्पादन उपभोग, व्यवसाय, व्यापार आदि सभी में, नीतियाँ के निर्धारण में, विगत वर्षों में राज्य हस्तक्षेप एक साधारण सी बात हो गई है। समय-समय पर, पूर्ण प्रतियोगिता के प्रभाव में तथा अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लालच से व्यापारी तथा व्यवसायी नए ऐसी नीतियाँ निर्मित करने लगा था कि मूल्य में बहुत उतार चढ़ाव होने लगें, जिनसे उत्पत्ति की मात्रा में भी उतार चढ़ाव होत थे और रोजगारों की स्थिति में भी परिवर्तन होते थे। इनके अतिरिक्त अपने लाभ को अधिकतम करने के लालच से उत्पादन वर्ग ऐसी नीतियाँ का भी प्रयोग करता था कि रोजगार की स्थिति दिन प्रति दिन खराब होती जा रही थी। सन् १९३० के महामंदी काल में तो स्थिति अपनी निम्नतम सीमा पर पहुँच चुकी थी। इसी के बाद बेकारी के विरुद्ध आवाज उठना आरम्भ हुई और प्रत्यक्ष देन में सरकार ने इस ओर ध्यान देना आरम्भ किया। इसी के बाद 'पूर्ण रोजगार' के विचार का विकास हुआ और उसे लगभग प्रत्येक देश की 'व्यवहारिक नीतियों' में एक स्थान प्राप्त हुआ। हम इस अध्याय में केवल, बेकारी से सम्बन्धित बातों का अध्ययन करेंगे अर्थात् बेकारी क्या है?, बेकारी के चित्तने रूप हो सकते हैं?, बेकारी के क्या कारण तथा परिणाम हैं? और उसका दूर करने के क्या उपाय हैं?

✓ बेकारी क्या है?—साधारणतया बेकारी का अर्थ बिना काम के होने से

## वेकारी, पूर्ण रोजगार तथा राजस्व नीति

लिया जाता है। परन्तु इस अर्थ तथा दृष्टिकोण से तो आलसी मनुष्य जा काम करना ही नहीं चाहता, वेकार कहलाता है, इसलिये, आर्थिक दृष्टिकोण से वेकारी से हमारा अभिप्राय उन लोगों के बिना काम के रहने से है जिनमें कार्य करने की इच्छा तथा योग्यता है; अर्थात् जिन व्यक्तियों को उनकी इच्छा तथा योग्यता के विरुद्ध बिना काम के रहने के लिए विवश कर दिया जाता है, वेकार कहलाते हैं। यह हमारी आर्थिक प्रगति का नकारात्मक पहलू है, क्योंकि एक व्यक्ति अपनी इच्छा, योग्यता तथा योग्य इंसान के लिये प्रयत्न करने के बावजूद भी बिना किसी कर्मचारी के काम से अलग रहने को मजबूर कर दिया जाता है। वास्तव में इसका मुख्य कारण हमारी आधुनिक मशीन उत्पादन का तगठन है। बीमार बुढ़ा, जरमी, पागल तथा अपाहिज व्यक्ति तो काम करने के योग्य ही नहीं होते, इसलिये, उनको वेकारी के वर्ग में नहीं रखना चाहिये। व व्यक्ति भी जो हड़ताल कर रहे होते हैं, वेकार नहीं होते। अतः सामारण शब्दों में हम कह सकते हैं कि वेकारी भग्न बाजार की एक स्थिति है जिसमें अम-सक्ति की श्रुति, काम करने के लिये उपलब्ध सुविधाओं तथा अवसरों की अपेक्षा अधिक होती है। प्रो० पीग के अनुसार एक व्यक्ति केवल उसी समय वेकार होता है जब कि उसकी काम करने की इच्छा होती है और वह काम पर लगा हुआ नहीं होता है। हमने कई बार 'काम करने की इच्छा' शब्दों का प्रयोग किया है, इसलिये यह परम आवश्यक है कि इन शब्दों का स्पष्टीकरण कर दिया जाये। 'इच्छा' एक सापेक्षिक शब्द है और इसका सम्बन्ध, काम करने के घटे, मजदूरी की दर और मजदूर के स्वीकृत्य से होता है। यदि किसी व्यक्ति को किसी व्यवसाय में केवल छ घंटे ही काम करना पड़ता है जब कि उसे आठ घंटे काम करने की इच्छा है तो इसका यह अभिप्राय नहीं कि वह दो घंटे प्रतिदिन वेकार रहता है। इसके अनतिरिक्त नीकर रहने की इच्छा इस बात से भी जानी जाती है कि एक व्यक्ति मजदूरी की चालू दर पर काम करने की तैयार है या नहीं। परन्तु इसका यह अभिप्राय नहीं कि यदि कोई व्यक्ति केवल उसी समय काम करना चाहता है जब कि बाजार में मजदूरी की दर १० प्रतिदिन हो और उस समय उसके काम करने की इच्छा नहीं होती जब कि बाजार में मजदूरी की दर केवल ५ प्रति दिन है तो उसको वेकार कहा जा सकेगा। और अन्त में यदि कोई व्यक्ति अपनी बीमारी के कारण काम नहीं करना चाहता तो उसे वेकार नहीं कह सकते। यद्यपि वेकारी की परिभाषा करना कठिन है, किन्तु इसका अर्थ समझने के लिए हम केवल उपर्युक्त सावधानियाँ को ध्यान में रखकर काम पर लगे रहने तथा काम पर न लगे होने की स्थिति की तुलना कर सकते हैं। इस प्रकार के अध्ययन करने के लिये, केवल दो आधार ही अमलाने चाहियें—अर्थात् काम करने की इच्छा तथा बिना काम के होना। वेकारी वह स्थिति है जब कोई व्यक्ति बिना काम के रहने के लिये विवश होता है। इस स्थिति में वेकार मनुष्य बिना काम के होता है, परन्तु इसका यह अर्थ नहीं कि हर वह व्यक्ति जो कोई काम नहीं कर रहा है वेकार है जैसे गाछू रान्यागी आबारा घूमने वाले व्यक्ति इत्यादि। वास्तव में इनको वेकार नहीं कहना चाहिये, क्योंकि,

इनको काम करने की इच्छा ही नहीं होती। इनको आलसी या समाज पर एक भार कह सकते हैं। दूसरी ओर ऐसे व्यक्ति होते हैं जो काम करने की स्थिति में ही नहीं होते, जैसे धीमार, अपाहिण इत्यादि। ऐसे व्यक्तियों को काम करने योग्य ही नहीं कह सकते। इस प्रकार बेकार केवल वही व्यक्ति होते हैं जिनमें काम करने की इच्छा तथा योग्यता होनी है, परन्तु जिन्हें समाज में कोई भी काम करने को नहीं मिलता और जो काम की खोज में एक स्थान से दूसरे स्थान को मारे-मारे फिरते हैं।

**बेकारी के विभिन्न कारण—**आज अधिकांश व्यक्ति सामूहिक बेरोजगारी को एक सामाजिक बुराई समझते हैं, परन्तु बेकारी को दूर करने के उपचारों के विषय में व्यक्तियों में एक मत नहीं है। प्रथम, इसलिये कि सब लोग बेकारी के अलग-अलग कारण बताते हैं और दूसरे, इसलिये, कि बेकारी को दूर करने के लिये व्यक्तियों के अपने अलग अलग विचार हैं और वे अपने अलग अलग उपचार बताते हैं। परन्तु यह तो प्रत्येक सामाजिक घटना की विशेषता है, और बेकारी के सम्बन्ध में तो समस्या और भी जटिल है, क्योंकि यहाँ तो लोग बेकारी के अनेकों कारण बताते हैं, इसलिये सब एक साथ मिलकर बेकारी को दूर करने का निश्चय करें, यह असम्भव है। हा पिछले पच्चीस वर्षों से लोगों के विचारों में कुछ एकलपता अवश्य ही आनी आरम्भ हुई है। जैसे तो अनेको छोटे-छोटे सिद्धान्त देखने को मिलेंगे, परन्तु हम यहाँ पर उनमें से प्रत्येक की बारीकियों में न पड़कर केवल मुख्य मुख्य सिद्धान्तों का ही विश्लेषण करेंगे। मोटे-तौर पर बेकारी के कारणों पर तीन विचारधाराएँ मिलती हैं —

(अ) प्रथम, सबसे प्राचीन तथा पहली विचारधारा, जिसके अनुसार बेकारी, 'स्वतन्त्र छोड़ो' (*laissez faire*) सिद्धान्त अर्थात्, स्वतन्त्र प्रतियोगिता तथा स्वतन्त्र व्यापार में विचलित होने का दण्ड है। इसको हम 'स्वतन्त्र छोड़ो प्रति-योगिता सिद्धान्त' ( 'Laissez-faire Competetion Theory' ) के नाम से पुकार सकते हैं।

(ब) दूसरी विचारधारा के अनुसार व्यापार चक्रों के कारणों की जटिलताओं के कारण बेकारी उत्पन्न होती है और व्यापारिक जगत में ये उतार-चढ़ाव प्राकृतिक तथा स्वभाविक हैं और यदि ये माध्यम प्रकृति के हैं तो इनके परिणाम बड़े ही लाजगरी होते हैं। इसके अन्तर्गत हम व्यापार चक्रों के केवल उन्हीं सिद्धान्तों का विश्लेषण करेंगे जिनमें बेकारी पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है, उनकी नयी संरक्षाओं और इस चक्रीय बेकारी (cyclical unemployment) के सम्बन्ध में उपचार सुझाये नीतियों का वर्णन करेंगे।

(स) तीसरी विचारधारा के अनुसार बेकारी, क्रियाशील माँग (effective demand) के अभाव, उपयोग पर किये जाने वाले पूँजी व्यय के अभाव या नि-योगिता के अभाव या दोनों ही, के कारण उत्पन्न होती है। यद्यपि इस प्रकार के विचार १९ वीं शताब्दी में ही आरम्भ हो गये थे, किन्तु इनका विकास सर्वप्रथम

कीन्त ने अपने 'सामान्य सिद्धान्त' (General Theory) में ही किया था। इसको 'माँग अभाव सिद्धान्त' (Demand Deficiency Theory) कहते हैं।

हम निम्न में इन विचारधाराओं का अध्ययन करेंगे —

### ‘स्वतन्त्र छोड़ो प्रतियोगिता सिद्धान्त’

इस सिद्धान्त के लेखकों के अनुसार बेकारी का मुख्य कारण बाजार की शक्तियों के स्वतन्त्र कार्य संचालन में या तो सरकार द्वारा या एकाधिकारियों द्वारा बाधाएँ उत्पन्न करना है। सरकार अपने कानूनों द्वारा मजदूरी की दर ऊँची निश्चित करती है और इसी प्रकार एकाधिकारी भी शक्तिशाली होने के कारण व अन्य प्रतियोगियों को गमप्राप्त करने के कारण नम्मुओं के मूल्य ऊँचे निश्चित करते हैं। साधारण उत्पादकों को इससे हानि होती है। वे मजदूरी को मरुदा कम करते हैं और बेकारी उत्पन्न हो जाती है। यदि ये स्काबटे समाप्त हो जायें तो स्वतन्त्र प्रतियोगिता के प्रभाव से मजदूरी की दर नीचे आयेगी और तब अधिक मजदूर रोजगार लाभप्रद हो सकेंगे। यदि सरकार बेकारी को समाप्त करना चाहती है तो उसे एकाधिकारिक धुरीलियाँ का भंग करना चाहिए ताकि स्वतन्त्र प्रतियोगिता में कोई बाधा न रहे।

उपर्युक्त विचारधारा अधिकतर उन देशों में प्रचलित है, जहाँ पूँजीवाद का बोल बाला है, जैसे अमेरिका, इङ्ग्लैंड इत्यादि। इन विचारधारा में कई सिद्धान्तों का मिश्रण है। हम इन सिद्धान्तों का बर्णन मध्य में यहाँ पर करेंगे।

(१) मजदूरी तथा रोजगार का प्राचीन सिद्धान्त—प्राचीन अर्थशास्त्रियों के अनुसार कम मजदूरी में रोजगार में वृद्धि होती है और ऊँची मजदूरी की दर पर बेकारी उत्पन्न होती है। यह मान कम कि मजदूरी की दर ऊँची है और मजदूरों में बेकारी है हम उनके सिद्धान्त का विश्लेषण इस प्रकार कर सकते हैं। ऊँची मजदूरी की दर नीची होती है। पहले की दृष्टि उद्योगपतियों को मजदूरी का रूप में कम भुगतान करना होगा और परिणामस्वरूप उनको अधिक लाभ होंगे। यदि उद्योगपति इन अतिरिक्त लाभों को उपभोग पर या विनियोग पर व्यय करते हैं तो आवश्यक रूप से कुल रोजगार में वृद्धि होगी। यदि उत्पादक लोग अपने लाभों को पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में लगाते हैं तो पहले की अपेक्षा रोजगार में और भी अधिक वृद्धि होगी। यह अल्पकाल में पूर्ण प्रतियोगिता की स्थिति में होता है। दीर्घकाल में, नई-नई मशीनें काम में आयेगी और यह मानकर कि दीर्घकाल में उत्पादन लगतः समान रहती है और उत्पादन कला में कोई परिवर्तन नहीं होने तो पूँजी और श्रम में जो पिछला अनुपात था वह फिर से स्थापित हो जायेगा। उपभोग वस्तुओं के उत्पादन में, रोजगार की वृद्धि के ठीक अनुपात में वृद्धि होगी और अन्त में दीर्घकाल में मजदूरी की दर और मूल्यों में सन्तुलन स्थापित हो जायेगा। अतः जब उत्पादक मजदूरी कम होने से प्राप्त होने वाले लाभों को अपने उपभोग को

1 Cf P. A. Burchardt, *The Causes of Unemployment*, Ch. I in the *Economics of Full Employment*, An Oxford University Institute of Statistics Publication 1948, p. 2.



बढ़ाने या अपनी पूँजीगत वस्तुओं को बढ़ाने में लगाते हैं तो मजदूरी की दर गिरने पर सामान्य रूप से रोजगारों में वृद्धि होगी। इस सिद्धान्त की प्रमुख विशेषता यह है कि यह लोग यह मानते हैं कि लाभ प्राप्त होने के साथ-साथ उनका व्यय भी घट ही या तो उपभोग पर या पूँजीगत वस्तुओं पर होता है। यदि ऐसा नहीं होता तो रोजगार में कोई भी वृद्धि नहीं होगी। रोजगार और उत्पादन पूर्ववत् ही रहेंगे, क्योंकि उनको केवल मजदूरी कम हो जाने के कारण ही मूल्य कम करने से कोई भी लाभ नहीं होगा।

दूसरी स्थिति को बीजिये, अपूर्ण प्रतियोगिता में, उत्पादक विक्री बढ़ाने की आशा में, वस्तुओं के मूल्य को कम करने की सोचेंगे। वह माँग बढ़ने की आशा में अतिरिक्त मशीनों के लिये आर्डर दे देते हैं। रोजगार में नये आने वाले साधना को जो लाभ प्राप्त होनी है, उससे वे अधिक बन्तुएँ खरीदते हैं और इस प्रकार उत्पादकों को निराशा नहीं होनी और उत्पादन वस्तुओं की माँग बढ़ने लगती है। परन्तु इस प्रकार की मजदूरी में कमी होने से किनग श्रमिकों को अधिक नौकरियाँ मिल सकेंगी, इस बात पर निश्चय करेगा कि उद्योगप्रतिष्ठा की विक्री में कितनी वृद्धि होने की आशा है। अपूर्ण प्रतियोगिता में यह आवश्यक नहीं कि मजदूरी कम होने से लाभ की दर बढ़ ही जाये। पूर्ण प्रतियोगिता की दृष्टि में तो उत्पादकों को मजदूरी के कम होने से उत्पत्ति बढाने के लिये प्रोत्साहन मिलता है, किन्तु अपूर्ण प्रतियोगिता में ऐसा नहीं होता। मजदूरी कम होने के बाद उत्पादक मूल्य को कम करके इस बात की भी प्रतीक्षा कर सकते हैं कि माँग में कितनी वृद्धि होती है। वास्तव में यह विनियोग करके उत्पादन एकदम बढ़ाने के स्थान पर ऐसा ही करेगी। और सच तो यह है कि बाद की घटनाएँ उनके इस मक़ोद की पुष्टि करेंगी और न तो रोजगार में ही वृद्धि होगी और न विक्री में ही। अपूर्ण प्रतियोगिता में मजदूरी कम करने या अधिक करने में उत्पादकों की माँग बढ़ने या कम होने की आशाओं पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता जैसा कि पूर्ण प्रतियोगिता में होता है। इसलिये प्रश्न यह है कि क्या मजदूरी की दरों में हेर फेर करने के अतिरिक्त और कोई विधि ऐसी नहीं है, जिससे उत्पादकों की आनाखों पर प्रभाव पड़ सके और रोजगार की स्थिति में परिवर्तन हो सके? प्राचीन अर्थशास्त्रियों के पास तो इसका उत्तर न था, किन्तु आधुनिक अर्थशास्त्रियों ने इस समस्या का अधिक विस्तृत विश्लेषण अपने क्रियाशील माँग के सिद्धान्त में किया है। यद्यपि बाद के प्राचीन आधुनिक अर्थशास्त्रियों ने पुराने सिद्धान्त में सुधार करने के बावजूद प्रयत्न किये परन्तु वे सफल नहीं पाये। एक प्रयत्न के अनुसार मजदूरी की दर और मूल्यों में साथ-साथ कमी होने से, न्याय की दरें कम होंगी और विनियोगों को प्रोत्साहन मिलने में रोजगार में वृद्धि होगी। परन्तु यह तो सम्भव नहीं कि सूद की अल्पकालीन दरों में कमी होने से सूद की दीर्घकालीन दरें भी कम हो जायें, क्योंकि जब तक यह नहीं होगा उस समय तक विनियोग प्रोत्साहित नहीं हो सकते। प्राचीन अर्थशास्त्रियों ने यह किस प्रकार समझ लिया कि अल्पकालीन दरों के कम होने से विनियोग बढ़ जायेंगे,

स्पष्ट नहीं है। दूसरे प्रयत्न के अनुसार निर्धनो में वृद्धि होने से व्यापार संतुलन देश के पक्ष में हो जाता है, उत्पादन में वृद्धि होती है और रोजगार में वृद्धि होती है।

**प्राचीन सिद्धान्त की शलोकना—**प्राचीन लेखकों की यह धारणा कि मजदूरी में कमी होने से रोजगार में वृद्धि होगी, इस बात पर आधारित है कि उत्पत्ति में वृद्धि करके उत्पादकों के वास्तविक लाभ में अस्थायी वृद्धि होगी। परन्तु यह धारणा अवास्तविक है क्योंकि लाभ की आशा में विनियोग बढ़ते हैं, न कि उत्पत्ति। उत्पत्ति में बढ़ते वास्तविक लाभ की आशा से बढ़ाई जाती है। उत्पत्ति तथा विनियोगों में वृद्धि करने के लिये योजना बनाने तथा निर्णय लेने में भी समय लागता है और फिर अभिन्नर उत्पादकों के लिये यह स्वाभाविक है कि वे 'प्रतीक्षा करों तथा देखें' वाला व्यवहार अपनायें, इसलिये मजदूरी कम होने और नये विनियोगों में वृद्धि होने तक कुछ समय अवश्य ही लगेगा, जिसमें वास्तविक मजदूरी तथा लाभ पूर्ववत् रहेंगे। यह भी सम्भावना है कि भारी मजदूरी तथा मूल्यों की अस्थिरता के साथ-साथ मूल्य को कम करने से, उत्पादकों की लाभ की आशा विपरीत दिशा में प्रभावित हो और उत्पत्ति तथा रोजगार बढ़ने के स्थान पर कम हो जायें। इसके अतिरिक्त लाभ की आकांक्षाएँ उन उत्पादन लागतों के अतिरिक्त अन्य बातों का भी प्रभाव पड़ती हैं। समाज में अधिकतर बेरोजगारी की स्थिति तथा गिरती हुई माँग और गिरते हुये मूल्यों के साथ साथ मजदूरी में कमी होने से ऊँचे लाभ की आशा करना व्यर्थ होगा। इसी प्रकार प्राचीन अपेक्षासिद्धियों का यह विचार भी कि ऐसी परिस्थितियों में मजदूरी में कमी करने रोजगार की मात्रा में वृद्धि की जा सकती है, ठीक नहीं है, क्योंकि केवल व्यापारिक समृद्धि तथा बढ़ते हुये रोजगार के बाल में ही केवल यह सम्भव हो सकता है। अतः प्राचीन लेखकों की यह धारणा पूर्णतया सत्य नहीं है। मजदूरी की दर में कमी करने से रोजगार में केवल एक उच्च मीट्रिक नीति द्वारा ही वृद्धि की जा सकती है।

**बेकारी के व्यापार-चक्र सम्बन्धी सिद्धान्त—**औद्योगिक देशों के इतिहास के पिछले डेढ़ सौ वर्षों में अनेक बार समृद्धि के बाद मंदी और मंदी के बाद समृद्धि के काल नियमित रूप में आते रहे हैं। इनका अर्थशास्त्रियों ने व्यापार चक्रों का नाम दिया है। इन चक्रों में समय अवधि का अन्तर इतना नियमित होता है और इनकी प्रकृति इतनी समान होती है कि इनके विषय में एक सामान्य सिद्धान्त बनाना अनुचित प्रतीत नहीं होता। १९ वीं शताब्दी में प्रौर बीसवीं शताब्दी के इन ५६ वर्षों में सिद्धान्तों की निरन्तर रचना होती ही रही है, जो प्राचीन अर्थशास्त्रियों के विचारों के पूर्णतया प्रतिकूल हैं। वैसे ही इन सिद्धान्तों की अपनी-अपनी विशेषताएँ हैं, किन्तु इनकी सबसे उत्तम विशेषता यह है कि इन्होंने बेकारी के विभिन्न कारणों का विश्लेषण करने का काफी सफल प्रयास किया है। मोटे तौर पर दो प्रवृत्तियाँ इसमें देखने को मिलती हैं—एक के अनुसार माँग तथा रोजगार में जो नियमित रूप से उतार-चढ़ाव होते हैं वे मुख्य रूप से बाह्य कारणों से उत्पन्न होते हैं जैसे, वे सिद्धान्त जो चक्रों का मुख्य कारण, फसलों के उतार-चढ़ावों को बताते हैं या

व्यापारिक आशा तथा निराशा, बैनिंग नीति के नियमित उतार-चढ़ाव, या आविष्कारों के परिवर्तनों आदि को बताते हैं, इस प्रवृत्ति के मुख्य द्योतक हैं। दूसरी प्रवृत्ति के अनुसार ये चक्र समय की प्रगति के साथ-साथ तथा अन्य आर्थिक कारणों से स्वयं ही उत्पन्न होते हैं। इनमें वे सिद्धान्त सम्मिलित किये जाते हैं जो इस तथ्य पर जोर देते हैं कि विस्तार की प्रवृत्ति गैर अनुपातिक विवाम की ओर होती है, अर्थात् कुछ क्षेत्रों का खूब विकास होना और कुछ का विलुप्त नही, यहाँ तब कि एक ऐसा बिन्दु आता है जब कि विस्तारों में कमी होने लगती है क्षेत्रीय असंतुलन दूर होने लगता है और प्रगति का एक नया मार्ग उत्पन्न होने लगता है। दूसरे शब्दों में ये सिद्धान्त 'समय विलम्ब' (time-lag) के तत्व पर आधारित हैं।

सभी व्यापार चक्रीय सिद्धान्त इसको स्वीकार करते हैं कि निश्चित समय अवधि के बाद सामूहिक बेकारी (mass unemployment) उत्पन्न होती रहती है और इसे भी स्वीकार करते हैं कि यह सामूहिक बेकारी केवल मौद्रिक मजदूरियों के एक बिन्दु पर लपटायी रहने के कारण उत्पन्न नहीं होती। अतः उनके विचार प्राचीन विचारधारा के पूर्णतया विपरीत हैं। यदि देखा जाये तो सामान्य रूप से सभी सिद्धान्त इस ओर मनेत करते हैं कि ये चक्र प्रकृति की वन है और स्वभाविक घटनाएँ हैं और इनको सहन करने की अपेक्षा मनुष्य के पास और कोई उपचार नहीं है। इनकी कार्यशीलता में हस्तक्षेप करने से कुछ भी लाभ नहीं होता। वैसे तो प्राचीन विचारधारा भी यही थी, परन्तु तनिक गहन अध्ययन में यह स्पष्ट हो जायेगा कि इन दोनों विचारों में मौलिक भिन्नता है। कुछ लेखक ने अपने व्यापार चक्रीय सिद्धान्तों को इस बात पर आधारित किया है कि माँग और पूर्ति की स्वनियमन करने वाली शक्तियाँ एक प्रकार की प्राकृतिक व्यवस्था (natural order) स्थापित कर देती हैं और प्रगतिशील स्वयंक्रियाशीलता (Dynamic Automatism) उत्पन्न हो जाती है। इन प्रगतिशील तत्वा में, जैसा कि प्राचीन अर्थ-शास्त्री सोचते थे, अर्थ-व्यवस्था में स्थिरता नहीं आती और न ही प्रगति में एक-न्यूनता आती है। इन प्रगति तथा विस्तार का मूल्य हम चक्रीय अस्थिरता के रूप में जानना पड़ता है। इन में से कुछ लेखकों का विचार है कि समृद्धिकाल की अधिवृत्तियों को समतल बनाने के लिये तथा विस्तार सम्बन्धी असंतुलन को दूर करने के लिए मन्दी परम आवश्यक होती है। माथ ही, गन्धी से अकुशल उत्पादक उत्पादन क्षेत्र से बाहर निकाल दिए जाने हैं, जो हमारी उन्नति पर निरन्तर भार स्वरूप थे और इस प्रकार अति पूँजीकरण भी गमाप्त हो जाता है। वास्तव में यदि मन्दी काल स्वयं ही उपस्थित न हो तो इसे कृत्रिम उपायों से उत्पन्न करना होगा। तीसरे प्रकार के कुछ लेखक ऐसे हैं जिनका विश्वास यह है कि चक्रों को जन्म देने वाले जो कारण हैं, वे सामाजिक नियन्त्रण से बाहर हैं और इसलिए कुछ न कुछ उतार-चढ़ाव तो सहन करने ही होंगे। वे यह अवश्य स्वीकार करते हैं कि इन चक्रों की गति एवं तीव्रता को सरकारी प्रयत्नों द्वारा कम अवश्य कर सकते हैं, परन्तु व्यापार चक्रों की तीव्रता को नियन्त्रित करने की विधि पर ये लेखक एकमत नहीं

किया जा सकता है यह भी ठीक नहीं है। वह यह भूल जाते हैं कि प्राचीन मिष्ठान्तों का मुख्य आधार उनका यह अनुमान था कि परिवर्तन बहुत छोटी मात्रा में तथा धीरे-धीरे होते हैं। आकस्मिक तथा बड़े परिवर्तन, जैसे, युद्ध द्वारा उत्पन्न होने वाले परिवर्तन, व्यापार नियन्त्रण, महान् अवसाद, जैसी घटनाएँ प्राचीन आंगल मिष्ठान्तों के क्षेत्र के बाहर हैं। इसके बावजूद भी प्राचीन लेखक यह स्वीकार करते हैं कि आकस्मिक परिवर्तनों की तीव्रता को कम करने के लिए एक सकारात्मक (positive) सरकारी नीति की आवश्यकता होती है। इसलिए योजनाबद्ध ढंग से किसी भी क्षेत्र की अधिकता या कमी को धीरे-धीरे दूर किया जा सकता है चाहे वह विस्तार के कारण उत्पन्न हो या युद्ध जैसी भीषण घटनाओं के कारण। यह सोचना कि स्वतन्त्र प्रतियोगिता द्वारा अमृतुल्लो को दूर किया जा सकता है केवल एक भ्रम मात्र है। इसके प्रतिरक्त यह भी तो निश्चित नहीं कि भन्दा से अकुशल उत्पादक उत्पादन क्षेत्र से बाहर निकल ही जायेंगे। वास्तव में यदि ये आवश्यक ही है कि समृद्धि काल की अधिकताओं को दूर किया जाए और अमृतुल्लो को ठीक किया जाए तो यह मन्दी काल की प्रेषा अन्य विवेचनात्मक विधियों (discriminating methods) से भी किया जा सकता है। अन्त में व्यापार चक्र नीति का प्रश्न आता है। इन चक्रों को कम करन और आय तथा रोजगार में निरन्तर परिवर्तनों को रोकने के लिए चक्र की उन्नी दिशा में सार्वजनिक निर्माण कार्यों की नीति को अपनाना चाहिए और मुख्यतया निजी विनियोगकर्ताओं की उतार चढ़ाव की प्रवृत्ति को राजकीय विनियोग द्वारा दूर किया जा सकता है। जब निजी विनियोग अधिकतम हो तो राजकीय विनियोग न्यूनतम हो और जब निजी विनियोग न्यूनतम हों तो राजकीय विनियोग अधिकतम होने चाहिए। दूसरे शब्दों में राजकीय विनियोगों को निजी विनियोगों के पूरक होना चाहिए और वह स्थिति तो आदर्शतम होगी जबकि राजकीय विनियोग निजी विनियोगों में लगभग आधे चक्र पीछे रहे। परन्तु यह विचारभारा भी तर्क युक्त नहीं है। जब यह स्वीकार कर लिया गया कि राजकीय विनियोग के लिए यह आवश्यक नहीं कि निजी विनियोगों के पीछे पीछे रहें और वे स्वतन्त्रतापूर्वक किये जा सकते हैं और उनका समय भी स्वतन्त्रतापूर्वक निर्दिष्ट किया जा सकता है तो यह भी उचित न होगा कि वे निजी विनियोगों के सगामान्तर हों या उनके विपरीत दिशा में चले। इस प्रकार तो यह ही कहना ठीक होगा कि राजकीय निर्माण कार्य एक सामान्य गति से चलते रहें। यह ध्यान रहे कि विभिन्न समयों पर विभिन्न प्रकार के राजकीय कार्यों की आवश्यकता होती है। कुछ तो निजी विनियोगों और उद्योगों के साथ-साथ चलते हैं जैसे गली तथा सड़कों की मरम्मत, नालियों का प्रवण, रोडनों की व्यवस्था इत्यादि। कुछ दीर्घ-कालीन प्रवृत्ति में होते हैं, जैसे जंगल लगाने का काम। कुछ ऐसे होते हैं जिन्हें स्थगित नहीं किया जा सकता और जो अनिवार्य हैं, जैसे, रक्षा सम्बन्धी कार्य, मोले वारुद, हथियार इत्यादि का उत्पादन और वे ऐसे होते हैं जिन्हें समयानुसार जल्दी और देर में चालू नहीं किया जा सकता है, क्योंकि यह स्थानीय हिता की दृष्टि में रख कर चालू किए जाते हैं और यदि इन विनियोगों को

व्यापार चक्रों की दुरादशों को कम करने का एक माग्न बनाना है तो केन्द्रीय, प्रांतीय तथा स्थानीय सरकारों के बीच के सम्बन्धों को पुनर्स्थापित किया जाए और केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार दिया जाए कि वह स्थानीय सरकारों के निर्माण कार्यों को निश्चित कर सके, तथा उनको व्यापार चक्रीय नियोजन का एक विश्वसनीय प्रश्न बना सके। इनके विरुद्ध कुछ लोगो का कहना है कि स्थानीय संस्थाओं के राजकीय निर्माण कार्य इतने सीमित होने ह कि वह व्यापार चक्रीय दुरादशों को कम करने में अधिक सफल नहीं हो सकते और न ही उनमें हस्तक्षेप करना उचित ही होगा। यदि हम व्यापार चक्र नीति के विरुद्ध दो बड़ी उल्लंघनों को सर्वोपरि दृष्टिकोण से स्वीकार करने तो केवल दो ही पार्श्व हमारे सामने होते हैं—एक तो समयानुकूल (time-able) राजकीय निर्माण कार्यों की, पहले की अपेक्षा अधिक व्यवस्था करनी होगी, और दूसरा निजी विनियोगों को स्पष्ट दुरादशों को कम करना होगा। इस सब बातों का विश्लेषण वीमन डे 'क्रियाशील माँग' (Effective Demand) के सिद्धान्त में किया गया है।

**माँग का भाव सिद्धान्त**—इस सिद्धान्त के अनुसार वस्तुओं तथा सेवाओं की माँग इतनी न होने के कारण कि कुल वास्तविक सामना की उपयोग में लाया जा सके, बेकारी उत्पन्न होती है। यदि माँग अधिक हो तो साधनों को अधिक मात्रा में उपयोग होगा और यदि माँग बहुत अधिक हो जैसे युद्धकाल में तो साधनों का उपयोग उनकी शक्ति में भी अधिक होगा। इस विचार पर तो कोई भी मतभेद नहीं है। मतभेद तो केवल उन्हीं दशाओं पर है जब माँग इतनी कम होती है कि पूरे साधनों का उपयोग नहीं हो पाता। इस देश मुक्त है कि प्राचीन लेखकों के अनुसार स्वतन्त्र प्रतियोगिता में माँग कभी भी इतनी कम नहीं होती। माँग केवल उन्हीं समय कम होती है, जबकि बाजार में कुश्मि उपवास में श्रृंखला तथा स्थिरता उत्पन्न की जाती है। व्यापारचक्रीय सिद्धान्तों ने केवल कुल माँग में समय समय पर होने वाले परिवर्तनों की सम्भावनाओं का ही विमर्शण किया है और उन्होंने यह स्पष्ट नहीं किया है कि दीर्घकाल में वस्तुओं तथा साधनों की माँग क्या कम हो जाती है? इसकी ओर कीम्मे के उचित ध्यान दिया था। माँग का भाव सिद्धान्त के मुख्य तत्त्व निम्न प्रकार हैं —

यदि हम यह मान लें कि देश में किसी समय विपण पर सभी उत्पत्ति के साधन उपयोग में लगे हुये हैं और समाज के सब सदस्य अपनी पूरी वास्तविक आय को सर्व्व खर्च देते हैं अर्थात् पूर्ण रोजगार की स्थिति स्थापित है तब प्रश्न यह है कि पूर्ण रोजगार की स्थिति कैसे भंग होती है? और नारे साधनों की उपयोग में न आने के निम्ने माँग क्यों कम हो जाती है?

जब व्यक्ति केवल अस्थायी रूप से एक वस्तु के ध्यान पर दूसरी वस्तु के लिये माँग करने लगते हैं तो कुल माँग में जो कमी होने से जो बेरोजगारी उत्पन्न होगी वह भी अस्थायी ही होगी। किन्तु हम तो माँग की स्थायी कमी के कारण उत्पन्न होने वाली बेकारी के कारणों पर दृष्टिगत करनी है। माँग में स्थायी कमी उस समय उत्पन्न होती है जब समाज के कुछ सदस्य अपने खर्चों को कम करने की

साधत है और जबकि कुछ लोग अपनी आय से अधिक खर्च करने को तैयार नहीं होते । समाज के एक वर्ग की वस्तुओं और सेवाओं की माँग की कमी दूसरे वर्ग की माँग के न बढ़ पाने से पूरी नहीं हो पाती और कुल माँग कम हो जाती है, उत्पत्ति के साधन बेकार हो जाते हैं और समाज की आय गिरने लगती है । जब व्यक्ति अपनी आय की अपेक्षा अपने व्यय को कम करने की सोचते हैं तो उनकी इस क्रिया को हम उनकी 'बचाने की इच्छा' (desire to save) कहते हैं । व्यय कम होने से जा साधन बाहर निकाल दिये जाते हैं और जो अन्य उपयोगों में लगाये जा सकते हैं, तो इन दूसरे उपयोगों को 'बचतों के स्थानापन्न उपयोग' (offsets to savings) या 'स्थानापन्न व्यय' (offsetting spending) कहते हैं । स्थानापन्न व्यय कई प्रकार के हो सकते हैं, जैसे, या तो व्यक्ति स्वयं अपने आप अपनी बचत को उपभोग की वस्तुओं के प्रतिरिक्त अन्य वस्तुओं पर खर्च करना चाहे, जैसे नये गकान, नयी मशीनें आदिपर, या अन्य व्यक्ति या राजकीय संस्थाएँ बचत करने वालों की बिना उपयोग की गई क्षमशक्ति को विनियोग या उपभोग की वस्तुओं पर व्यय करना चाहें ।

माँग अभाव सिद्धान्त के प्राथमिक कथन को इस प्रकार बता सकते हैं — यदि व्यक्तियों की आय विशेष में से बचाने की इच्छा, समाज के स्थानापन्न व्यय की इच्छा से अधिक है, तो कुल माँग, आय और रोजगार उस स्तर से नीचे गिर जायेंगे । यह स्थिर (Static) तथा परिवर्तनीय (Dynamic) दोनों ही परिस्थितियों में सत्य होता है । यदि बचतों और स्थानापन्न व्ययों का सम्बन्ध बिल्कुल बिपरीत हो जाता है तो माँग और रोजगार में वृद्धि होगी अर्थात्, जब स्थानापन्न व्ययों की अपेक्षा बचतें अधिक कम हैं तो माँग और रोजगारों में वृद्धि होगी । पहले तो बेकार पड़े हुये साधन काम पर लगेंगे और उत्पादन में भी वृद्धि होगी । यदि स्थानापन्न व्ययों की वृद्धि उस समय हो रही है जबकि देश में पूर्ण रोजगार की स्थिति पहले से ही स्थापित है तो कारखानों तथा अन्य साधनों का उपयोग आवश्यकता से अधिक होने के बाद भी उत्पादन में आवश्यकतानुसार वृद्धि न होने से मूल्यों में वृद्धि होने लगेगी और ठीक वैसे ही स्थिति उत्पन्न हो जायेगी जैसी मुद्रा स्फीति में होती है । स्थानापन्न व्यय में कितनी वृद्धि से या बचतों में कितनी कमी से (दोनों एक ही बात हैं) आय और रोजगारों में वृद्धि होगी, समाज की बचत करने की सीमान्त प्रवृत्ति (propensity) पर निर्भर करेगा । यदि बचत करने की प्रवृत्ति शून्य है तो तनिक व्यय से भी आय और रोजगार में वृद्धि होगी । बड़ी हुई आय तथा बड़े हुये रोजगारों से प्राप्त आय को यदि फिर खर्च किया जायगा तो परिणामस्वरूप फिर आय और रोजगारों में वृद्धि होगी । अतः हम कह सकते हैं कि बचत करने की शक्ति के शून्य पर रहने की स्थिति में व्यय की प्रत्येक क्रिया में आय और रोजगार में अनुपातिक तथा स्थायी वृद्धि होती रहेगी । यदि रोजगार बढ़ने की प्रत्येक अवस्था पर व्यक्ति थोड़ा थोड़ा बचाना चाहते हैं, अर्थात्, अपनी प्रतिरिक्त आय को पूरा उपभोग पर खर्च करना नहीं चाहते तो माँग कम होने से रोजगार में कमी होगी और फिर आय कम होगी और आय

और राजगार के स्तर नीचे गिरत चले जायेंगे। कुल आय और राजगार में वृद्धि के अनुपात को मापन वाले गुणक (Multiplier) को मरतता में वचत करने की प्रवृत्ति की परस्परता का रूप में निधारित किया जा सकता है। वचत करने की प्रवृत्ति जितनी अधिक होगा उतना ही प्रारम्भिक व्यय की वृद्धि निरोप का गुणक प्रभाव कम होगा और जितनी वचत करने की प्रवृत्ति कम होगी उतना ही प्रारम्भिक व्यय की वृद्धि विनाप का गुणक प्रभाव अधिक होगा। इस प्रकार स्थानापन्न व्यय की वृद्धि से आय तथा रोजगार में वृद्धि, उम समय तक होगी जब तक कि जो कुछ भी व्ययित बर्दी हुई आय में से बचाव है वह इस वृद्धि का बराबर नहीं होता। रोजगार की किसी भी स्थिति विनाप पर वचनें और स्थानापन्न व्यय एक दूसरे का बराबर होंगे।

समाज के विभिन्न वर्गों के विकास एवं समस्याओं द्वारा प्रभावित करने के लिए जा निष्पत्ति लिए जाते हैं। समाज की प्रगति या समाज की प्रगति एवं दृष्टिकोणों द्वारा निर्धारित होते हैं। सामान्य रूप से जिनका ऊँचा स्तर होता है, उतनी ही अधिक प्रगति भी होती है। इसी प्रकार समाज की प्रगति का स्तर जितना अधिक होता जाता है, उतनी ही समाज की प्रगति भी अधिक होती जाती है। इसीलिए समाज के साथ साथ समाज अधिक विकसित होता है। साथ ही समाज के साथ साथ समाज का स्तर भी अधिक होता जाता है। उतना ही प्रगति का स्तर भी अधिक होता जाता है।

[illegible]

ही विनियोग कर ल । हाँ विनियोग की मात्रा उतनी नहीं होगी जितनी ऋण प्राप्त करके होती । ये विनियोग वे घिसाई कोप में से कर सकते हैं और साथ ही वे चालू नाभों में से पुन विनियोग कर सकते हैं । ऐसा करने से न तो उनका ऋण-भार ही बढ़ता है और न उन्हें अधिक जोखिम ही सहन करना होता है । यत अल्पकाल में विनियोगकर्ताओं को, जितनी आय अधिक होगी उतना ही विनियोग करने के लिए उन्हें प्रेरणा प्राप्त होती रहेगी । वे ऋण लेकर विनियोग करने के लिए प्रेरित नहीं होंगे, केवल अपनी ही यत्नता का विनियोग पुन करते रहेंगे । ये विनियोग के लिए कोई भी ऐसी योजना नहीं बनायेंगे, जिसमें अधिक मात्रा में ऋणी तथा ऋणदाता के जोखिम हो । य पाचवीं बात है जिसमें विनियोगकर्ताओं के निर्णयों पर प्रभाव पड़ेगा । इसके प्रतिरिक्त सबसे अधिक प्रभाव माँग के सम्भावित परिवर्तन का पड़ेगा । इसे तीव्र गति का निदान्त (acceleration principle) कहते हैं । अर्थात् जब माँग में तीव्र गति से वृद्धि होती है तब विनियोग सम्बन्धी नियम सगान धर से बढ़ते हैं । यदि माँग में वृद्धि की गति कम होती है तो विनियोग नियम भी कम होने लगते हैं, और यदि माँग विस्कुल गिर जाती है तो विनियोग केवल बन्द ही नहीं हो जाते बल्कि विनियोग की हुई राशि निकलने लगती है । सही अर्थ में तीव्र गति निदान्त वास्तविक तथ्यों का वर्णन नहीं करता । सध तो यह है कि, इस निदान्त का प्रभाव उस समय अधिक होगा जब वर्तमान मशीनों के उपयोग करने की गुंजाइश कम होती है और अधिक श्रमिक काम कर रहे होते हैं । तभी माँग के तनिक बढ़ने पर भी विनियोग निर्णयों की दर बहुत ऊँची होगी और दूसरी ओर जब मशीना का उपयोग कम हो रहा होता है, अर्थात् जब मशीनों के अधिक उपयोग होने की गुंजाइश होती है और जब कम श्रमिक नये होने हैं तब विनियोगों के निर्णयों की दर कम होती है । सातवें, पूर्ति की स्थिति का भी प्रभाव पड़ता है और आठवें, मन्तव्यशास्त्रिक बातें, अर्थात् आयातों तथा निर्यातों की दृष्टिकोण से भी विनियोग नियम प्रभावित होते हैं ।

वचन करने के नियमों तथा विनियोग करने के निर्णयों में सामन्जस्य होना या दोनों का एक सतुलित अवस्था में होना अममभव सा प्रतीत होता है, क्योंकि दोनों प्रकार के नियमों पर अलग अलग बातों का प्रभाव पड़ता है, जो बहुत ही जटिल प्रकृति की होती हैं । पूर्ण रोजगार की स्थिति उसी समय होगी जब ये दोनों निर्णय सन्तुलन पर हों । परन्तु यह केवल स्थिर परिस्थितियों में ही होगा । परिवर्तनशील परिस्थितियों में ऐसा होना सम्भव नहीं है । परिवर्तनशील परिस्थितियों में प्राप्त आकड़ों का प्रभाव पड़ना है क्या नि नियम सदैव ही पिछले आकड़ों के आधार पर लिए जाते हैं, जो स्वयं निर्णयों के साथ-साथ बदलते रहते हैं । अत आर्थिक प्रणाली में सदैव ही नये परिवर्तन होते रहते हैं । इस प्रकार व्यापार चक्रों के उत्पन्न होने का मुख्य कारण—विनियोग नियमों के समय कम (जिन पर भूत, वर्तमान तथा आशातित घटनाओं का प्रभाव पड़ता है और जिन पर विनियोगकर्ताओं की लाभ की मायायें निर्भर होती हैं) और वचनो अथवा उपभोग निर्णयों (जो मुख्यतया



धन्य के स्तर तथा वितरण पर निर्भर होते हैं) की अतिवृत्ति प्रतिनिध्या है। ये चक्र्रीय परिवर्तन अधिक प्रबल होंगे या कम और यह रोजगार के ऊँचे स्तर पर उत्पन्न हानि या नीचे स्तर पर किर से, उत्पन्न करने की इच्छा तथा विनियोग करने की प्रेरणाओं के परिमाणानुसार तथा समय अनुसार सम्बन्धों पर निर्भर करता है। जब औसत माध्य काफी ऊँचा होती है जैसा औद्योगिक देशों में होता है और जब आम का वितरण भी काफी असमान होता है वृत्त करने की प्रवृत्ति विनियोग करने के निष्पत्तियों की प्रवृत्ति अधिक प्रबल हो सकती है (जब समय जब रोजगार का स्तर काफी ऊँचा होता है) और पूरा रोजगार की स्थिति प्राप्त होना कदाचित् असम्भव हो जाता है। इसीलिए पूर्वीवादी देशों में पूरा रोजगार की स्थिति स्थापित नहीं हो सकती क्योंकि वह मुश्किल कायम हो रही है जिसमें विनियोग निष्पत्तियों की अपेक्षा वृत्तों में कम हो सकें ताकि सब काम प्राप्त करने वाले श्रमिकाओं को नौकरी देने के लिए माँग कम न रहे। यह मायका कड़ी-राजकीय मत्स्याओं की माय तथा व्यय सम्बन्धी नीति होती है।

उपयुक्त चर्चा से हमने बताया कि कारणों का विश्लेषण करने के लिए प्रस्तुत विधियों में विभिन्न सिद्धान्तों का प्रालोचनात्मक अध्ययन किया है और स्पष्ट किया कि समय समय पर बेकारी में सम्बन्धित विचारधारा में क्या-क्या परिवर्तन हुए हैं।

**विलियम बैबरिज के विचार—**विलियम बैबरिज ने बेकारी के निम्न तीन कारण बताये हैं —

- (क) उद्योग की वस्तुओं की कुल माँग में निरन्तर उदाम होने वाली कमी,
  - (ख) माँग का अनुचित विभाजन की ओर स्थानान्तरण और
  - (ग) आम बाजार का अनुकुल संगठन परिणामस्वरूप कभी प्रयोज्य और कभी अत्यधिक माँग में गलतप्राप्ति की तात्पक्ष में उधर से उधर फिरते रहते हैं।
- बेकारी को रोकने के लिए इन तीनों दिशाओं में ही उपाय होने चाहिये, यद्यपि पहली दिशा सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। यह ही तो फोक्स ने भी बताया है। इसका विश्लेषण हम ऊपर कर आये हैं। दूसरी दिशा में उद्योग की स्थापना के लिए स्थान निश्चित करने पर पूरा नियन्त्रण होना चाहिये और तीसरी दिशा में श्रमिकों की शक्तिशालिता नियंत्रित होनी चाहिये।

**असमापक विनिर्देशन—**कभी कभी अत्यधिक विनिर्देशन के कारण भी बेकारी उत्पन्न होती है। जब किसी देश में रोजगार की अधिकांश माँग ऐसे उद्योगों से प्राप्त होती है जिनकी सख्या बहुत कम होती है तथा जिनमें श्रमिकाओं की विशाल मात्रा प्रविष्टि की आवश्यकता होती है जैसे, इस्तेमाल के क्षेत्रों में उद्योग भारत में जूट तथा चीना उद्योग, कपास में गेहूँ—तो परिस्थितियों के परिवर्तन तथा ऐसे उद्योगों की वस्तुओं की माँग में कमी हो जाने से पूरा बार बेकारी उत्पन्न हो जाती है और फिर तब बचता ही रहता है और बेकारी बढ़ती ही जाती है। इसीलिए तो श्रमिकों की माँग उद्योगों के निरन्तर परिवर्तन पर इन्तजार कर दिया जा क्योंकि विविध प्रकार के उद्योग हानि में स्थिति अधिक साक्ष्यपूर्ण रहती है।

**बेकारी के विभिन्न रूप**—चैपमेन ने बेकारी को भावगत एवं वस्तुगत (subjective and objective) दो भागों में बाँटा है। पहले प्रकार की बेकारी मनुष्य के शारीरिक तथा मानसिक दोषों के कारण उत्पन्न होती है, चाहे यह दोष जन्मगत हो या प्राप्त किये हुए; चाहे ये दोष उपचार योग्य हों या ठीक न होने वाले। इसमें अनदृष्टित बेकारी भी सम्मिलित है। दूसरे प्रकार की बेकारी उन कारणों से उत्पन्न होती है जो मनुष्य के वश में नहीं होते, जैसे व्यापार चक्र से उत्पन्न होने वाली बेकारी, मौसमी माग और पूर्ति के परिवर्तनों के कारण उत्पन्न होने वाली बेकारी, आकस्मिक रोजगारी इत्यादि। इस प्रकार वस्तुगत बेकारी के निम्न रूप हो सकते हैं—

(अ) मौसमी बेकारी, जो उत्पादन में मौसमी परिवर्तनों के कारण उत्पन्न होती है। इसमें कृषि तथा आकस्मिक भ्रम आते हैं।

(ब) चक्रीय बेकारी, जो आय तथा उत्पादन में समृद्धि तथा मन्दीकाल के परिवर्तनों के कारण उत्पन्न होती है।

(स) सामान्य बेकारी जो अर्थिकों की स्वतन्त्र गतिशीलता के कारण उत्पन्न होती है, जो प्रत्येक समय में ही रहती है। अर्थिक एक स्थान से दूसरे स्थान को, एक उद्योग से दूसरे उद्योग को जाने के लिए पूर्णतया स्वतन्त्र होते हैं और अपनी इस गतिशीलता के कारण वे बेकार रहते हैं, अर्थात् एक स्थान में नौकरी छोड़कर दूसरे स्थान पर पहुँचने पर तुरन्त ही काम नहीं मिल जाता, इसलिये जब तक उन्हें काम नहीं मिलता वह बेकार रहते हैं। इतनी बेकारी तो हर समय हर समाज में सदैव ही रहेगी। यैवरिज इस सीमा को 'बेकारी की वह न्यूनतम सीमा' बताता है जो और कम नहीं की जा सकती और पीगू इसे एक ऐसी, 'न जालूम होने वाली न्यूनतम सीमा' कहता है, 'जिससे नीचे बेकारी का प्रतिशत कभी नहीं गिरता'।

(द) औद्योगिक ढाँचे सम्बन्धी बेकारी (Structural unemployment):— देश के औद्योगिक ढाँचे में विभिन्न उद्योगों का आकार एवं महत्त्व अपना अलग-अलग होता है और यह महत्त्व समय-समय पर कम और अधिक होता रहता है। एक उद्योग समाप्त होता है या क्षीर्ण होता जाता है और दूसरा उद्योग उसका स्थान गृहण करता जाता है। क्षीर्ण होने वाले उद्योग के अर्थिक बेकार हो जाते हैं और दूसरे उद्योग को जानने में और काम प्राप्त करने में कुछ समय लगता है। कुछ व्यक्ति तो इतने वृद्ध हो गए होते हैं कि वे नये वातावरण में तथा नई मशीनों पर और नये स्थान पर काम ही नहीं कर पाते। इस प्रकार के अर्थिक क्षीर्ण होने वाले उद्योगों में आधिक्य में होंगे जब कि दूसरे उद्योगों में कमी होते हुए भी अर्थिक नहीं मिल पाते और ऐसी बेकारी समाज में रहती ही है।

**बेकारी के प्रभाव—**

(अ) आर्थिक—अब तक की विवेचना से यह स्पष्ट हो गया होगा कि बेकारी आर्थिक, शारीरिक एवं सामाजिक कारणों से उत्पन्न होती है। जब तक निजी लाभ

के उद्देश्य में उत्पादन कार्य किया जाता रहेगा, जब तक सरकार इसका महत्व न समझ कर देश के साधनों का विकास नहीं करेगी, इसी प्रकार बेकारी चनती रहेगी और प्रति वर्ष बेकार मनुष्यों की संख्या में वृद्धि होती ही रहेगी। बेकारी, बीमारी और महामारी की भांति ही एक सामाजिक बुराई है। बेकार मनुष्य के जीवन में न तो कोई उत्साह होता है और न कोई सतोष एवं शान्ति। बेकारी का डर ही मनुष्य की शक्ति को जूगता आरम्भ कर देता है और वास्तविक बेकारी तो एक बीमारी से भी गुरी है। बेकार होते ही मनुष्य की शाय समाप्त हो जाती है, और निष्कामी बचने के अभाव में मनुष्य का जीवन-स्तन गिरन लगता है। कपड़े की जिनगी मात्र आवश्यक होती है उसमें कम कपड़ा पहनने की भिखार है और भोजन जितना मिलता चाहेगा, उतना प्राप्त नहीं हो पाता। मन जीवन की आवश्यक वस्तुओं का उपयोग में गुणात्मक एवं परिमाण-आत्मक सभी होने लगती है और बेकार मनुष्य का कुटुम्ब का प्रत्येक सदस्य मरने में पड़ जाता है, उनमें से प्रत्येक का शारीरिक ह्रास होने लगता है और कार्यक्षमता गिरने लगती है और थोड़े दिनों बाद श्रमिक की जीविका प्राप्त करने की शक्ति उसकी नहीं रहती है जिसकी पहचान थी। मन शिक्षा प्राप्त निपुण व्यक्ति बेकारी से ऐसे काम तक करने को तैयार हो जाता है जो अनिपुण व्यक्ति एवं अनिश्चित व्यक्तियों को ही करने चाहिए किन्तु उसे विवश होकर ऐसा करना ही पड़ता है।

(ख) सामाजिक—बेकारी के सामाजिक परिणाम बहुत ही भीषण एवं कड़वे होते हैं। व्यक्ति में जुदा जीवन की आदत उत्पन्न हो जाती है। काम न मिल पाने पर वह हताश हो जाता है अपनी बीबी के ऊपर और घर के अन्न बेच कर या किसी तरह कर जुमा खलता है, इस आशा में कि वह तीन चार मासों और बाल-शक्तियों की भूख को भिगा सकेगा। परन्तु एक बार हार आरम्भ होकर जीम होना कठिन ही होता है। धीरे-धीरे शराब पीना लगता है यह समझ कर कि उसमें कम से कम कुछ बेर के नियम वह गारे तकटा और गया में पसल हा जायगा। धीरे-धीरे वह बीबी परता है और इस प्रकार एक समय में ईमानदार और सचरिष व्यक्ति बेकारी के बाद समाज पर एक भार बन जाता है। उसमें आलसी रहने की आदत उत्पन्न हो जाती है। आरम्भ में तो वह काम ढूँढता भी है, परन्तु ठोकरें खान के बाद वह घर में पड़ा रहता है या जुमा खलता है शराब पीता है या चोरी करता है। वह किसी भी काम की मजदूरी नहीं करता और यही मन कि उसकी बीबी, माँ तथा घर की औरतें जीविका कमाती है और वह निरलज्ज भा पर में घँटकर खाता है। धीरे-धीरे वह अपनी सारी कला निपुणता एवं दक्षता को खँटता है और इस योग्य नहीं रहता कि वह कहीं पर नौकरी कर सके। एक व्यक्ति के बेकार होने से गारा कुटुम्ब नष्ट हो जाता है बच्चों का भविष्य नष्ट हो जाता है और सामाजिक जीवन समाप्त हो जाता है।

(ग) नैतिक—साधारणतया सामाजिक और नैतिक प्रभावों से भेद करना कठिन ही होता है परन्तु हम यहाँ पर बेकारी के उन नैतिक प्रभावों का वर्णन करेंगे

जो व्यक्तिगत रूप से बेकार व्यक्ति पर पड़ते हैं। व्यक्ति का नैतिक स्तर इतना गिर जाता है कि वह बेकार रहना ही पसंद करता है। वह अपने कुटुम्ब को स्त्रियों की कमाई हुई जीविका का उपभोग करता है, किन्तु स्वयं काम ढूँढ़ने नहीं जाता। नियमित कार्य में अलग रहने के कारण उसमें जिम्मेदारी की कमी आ जाती है और वह अपने कर्तव्य को भी भूल जाता है। शराब पीने और जूआ खेलने जैसी अनैतिक आदतें उसमें आ जाती हैं। वास्तव में उनका सारा जीवन ही अनियमित एवं अनुशासनहीन हो जाता है। यदि बेकार व्यक्ति जवान हैं तो वह अपने को जुम करन को तैयार हो जाते हैं और अपनी नारीरिक शक्ति का प्रयोग अच्छे कार्यों में नहीं करते। बेकार व्यक्ति सैनिक भी बात पर भगडा, मार पीट और मृत तक करने के लिये उत्तार हो जाते हैं। बेकारी के काल में मनष्या में जुम करने की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है। मिंग मोग जेल के वाईन श्री लीस ने बताया है कि १६२८-२९ में जब कैदियों की संख्या केवल १०६८ थी सन् १६३०-३१ में मर्या १३६३ हो गई और चोरी व डकैतियों के जुर्म में नंद की सजा भुगतने वालों की संख्या इसी काल में ३०८ से ५३२ हो गई थी। संयुक्त राज्य अमेरिका में तास एन्जलिस में विश्व मन्दी काल में बेकारी और जुर्म के सम्बन्ध का स्पष्टीकरण निम्न आंकड़ा से भली भाँति विदित हो जाता है। जितने भी बड़े-बड़े जुम दालियों द्वारा किये गये थे और जितने भी गम्भार जुम बालका में दिये थे, उन सभी में सन् १६३० में बाद वृद्धि हुई थी। सन् १६२८ में बाद विशेषकर आर्थिक उद्देश्या में किये गये जुर्मों की संख्या में वृद्धि हुई थी। पुलिस विभाग के आंकड़ों से स्पष्ट होता है कि सन् १६२८-२९ में सन् १६३१-३२ के काल में डकैतियाँ की संख्या दुगुनी हो गई थी। इस काल में सैन्य लगाकर चोरा करने में ६२.५% से ७२.३% की वृद्धि हुई थी और छोटी चोरियाँ में ७३.१ की वृद्धि हुई थी। यद्यपि भारत में इन जर्मों में सम्बन्धित आंकड़ा का प्राप्त करना असम्भव है, किन्तु समाचार पत्रों की सूचनाओं से यह भली भाँति स्पष्ट हो जाता है कि भारत में भी चोरी डकैती की संख्या दिन प्रति दिन बढ़ती ही जा रही है। और अब तो निक्षित व्यक्तियों द्वारा उन जुर्मों की संख्या में और भी अधिक वृद्धि हो रही है।

(ब) बेकारी और समाज—निरन्तर चलने वाली अनिश्चित बेकारी से समाज इतना असुरक्षित रहता है और समाज के सदस्यों को इतनी कठिनाईयाँ सहन करनी पड़ती हैं कि उनकी गणना करना असंभव नहीं होता। जीवन की गोरसता को कम करने के लिए अवधान भी बहुत आवश्यक है परन्तु बेकारी जैसा लम्बा अवकाश तो मनुष्य को पूर्णतया बेकार कर देता है जिसका प्रभाव सम्पूर्ण समाज पर हो पड़ता है। सन् १९३० में संयुक्त राज्य में मन्दीकाल का सबसे बुरा परिणाम यह था कि २ लाख से ३ लाख तन वस्त्रों के घरों में हो गये थे, और इनमें बहुत सी लड़कियाँ बीरान इधर से उधर मारी मारी फिरती थीं।

कैलीफोर्निया बेकारी आयोग ने अपने निष्कर्षों को संक्षेप में इस प्रकार दिया है —“कायहीनता केवल नये शक्ति को ही नष्ट करके जीवन स्तर को नीचा नहीं

गिराती बरन् बाय मुशकता को भी नष्ट कर देती है और अन्त म स्फुटि को हो समाप्त कर देती है। एक समय का मेहनती और साधन सम्पन्न धर्मिक निर्बन् हो जाता है धन में और समाज में विश्वास खो बैठता है।'

वाम्त्व म बेकारी सबसे बुरी सामाजिक घटना है। आधुनिक सामाजिक व्यवस्था में जहाँ साधना की कोई कमी नहीं लासा व्यक्ति इस तरह मारे मारे फिरे बिना भोजन और कपड के जीवन व्यतीत करे आधुनिक सम्पत्ता एवं हमारी वैज्ञानिक प्रगति के भूँड पर एक लमाना है। बेकारी से उत्पन्न होने वाली अनेको दुर्गतिपूर्ण तो समाज की दशा को और भी ग़ौर कर देती है। बहुत लम्बे काल तक यह स्थिति चलता अत्यन्त है। सरकार को इन स्थिति को सुगमने के लिए और भी अधिक प्रयत्न करने ही हान्य घन्यथा बेकार व्यक्तियों को धन भाग्य का निर्माण करने के लिए स्वयं पग उठाना पड़ेगा।

बेकारी दूर करने के सामान्य उपाय—यभी हमने बेकारी के विभिन्न प्रकार के प्रभाव का अध्ययन किया है। जैसे तो अपने अपने क्षेत्र में यह बड़े घातक है, किन्तु बेकारी के सामूहिक प्रभाव धर्म नीति और इनके भीषण होते हैं कि उनसे उत्पन्न होने वाली हानियाँ या अच्छे से अच्छे समयों में पूरा नहीं किया जा सकता। अधिक की क्षमता का जो ह्रास होता है वह स्थायी होता है और उसका वह अपने जीवन के शेष वर्षों में पूरा नहीं कर सकता। उसके सारे कुटुम्ब का कम से कम कुछ अवधि तक तो असम्पन्न हो नैतिक स्तर गिर जाता है और स्वयं तो वह परिण-हीन हो ही जाता है। वह आत्म विश्वास खो बैठता है। इन सब का सामूहिक परिणाम यह होता है कि देश की राष्ट्रीय आय गिरती जाती है और इस प्रकार धाने वाली पीढ़ियों का अविव्य भी अन्धकारमयी होता जाता है। इन सब दोषों को दूर करने के लिए भिन्न-भिन्न व्यक्तियों ने भिन्न-भिन्न उपचार बताये हैं। इन सब उपायों को मोटे तौर पर दो भागों में विभाजित किया जाता है—

(१) सकारात्मक उपाय (Positive measures)।

(२) नकारात्मक उपाय (Negative measures)।

पहले प्रकार के उपायों का मुख्य उद्देश्य अधिक से अधिक सग्य म बेकार व्यक्तियों को काम देना होता है। यह दो प्रकार के होते हैं—दीर्घकालीन और अल्पकालीन। दीर्घकालीन उपाय वे होते हैं जो गर लम्बी अवधि के बाद रोजगार में वृद्धि करते हैं जैसे नव-नम औद्योगिक उपक्रम बहुउद्देशीय योजनाएँ इत्यादि। अल्प-कालीन उपायों में रोजगारों में तुरन्त ही वृद्धि होती है। जैसे बेकारों को आश्रित सहायता देना। नकारात्मक उपायों का उद्देश्य बेकारी को मरे नहीं नीतिगियों प्रदान करने कम करना भरी होता है कि काम दूँदन बाना की मर्यादों को कम करना बेकार मनुष्यों की मरुता को कम करना या। जैसे युद्ध प्रयास, जनसंख्या नियन्त्रण इत्यादि। बहुधा नकारात्मक उपायों में ही उपायों दुष्पा है। आधुनिक जगत् नकारात्मक उपायों के पक्ष में विस्तृत भी नहीं है।

सामान्य रूप से, समाज की माँग और पूर्ति में अनुत्पन्न स्थापित करना,

बेकारी को दूर करने का सबसे उपयुक्त उपाय है। इसके लिये श्रम दफ्तरो को स्थापित करना होगा। भिन्न-भिन्न देशों में श्रम दफ्तर (labour exchanges) पिछले वर्षों में स्थापित किये गये हैं और इनसे देश में श्रम की माँग और पूर्ति में सामंजस्य स्थापित करने में काफी सफलता प्राप्त हुई है। इन मस्याओं की स्थापना के अतिरिक्त देश में अधिच नियमित कार्य भी प्रदान करना और आकस्मिक श्रमिकों को नौकर रखने की प्रथा को भी कम किया जाये। जो बेकारी मन्दी काल में उत्पन्न होती है, उसको सरकारी प्रयत्नों द्वारा रोका जा सकता है। अल्पकालीन उद्योग चालू किये जा सकते हैं और फॅक्ट्रियों में कम समय वाली फेरिया (Shifts) चालू करके नये श्रमिकों को कार्य दिया जा सकता है। श्रमिकों की माँग में मामान्य वृद्धि करने के लिये और राजकीय क्षेत्रों में श्रमिकों की माँग बढ़ाने के लिये, नये नये राजकीय उद्योग, सार्वजनिक निर्माण कार्य स्थापित किये जा सकते हैं, जैसे, इमारतों को बनवाना, रेलों, तहरों, बाधा, सड़कों आदि को बनाना इत्यादि। इन सब प्रयत्नों से, केवल उन्हीं व्यक्तियों को नौकरी नहीं मिलेगी जो तत्कालीन इन उद्योगों में लगे हुये हैं और जिनके निकाले जाने का भय है वरन् निष्ठी उपक्रम को भी प्रोत्साहन मिलेगा, क्योंकि इन कार्यों में अधिन श्रमिकों के नौकर होने से उनकी उपभोक्ता वस्तुओं की माँग में वृद्धि होगी। परन्तु इन कार्यक्रमों को बड़े सोच विचार कर चालू करने की आवश्यकता है और बड़ी सावधानी बर्तने की आवश्यकता है। ऐसी मस्याएँ स्थापित की जाये जो क्षति पूरक राजकीय व्यय को नियोजित करने तथा उसको कार्यान्वित करने का काम कर सकें। मौसमी बेकारी को दूर करने के लिये, विभिन्न व्यवसायों में सामंजस्य स्थापित किया जाये और रोजगार को पूरे वर्ष पर फैलाया जाये। ऐसे श्रमिक जो नौकरी करने योग्य नहीं हैं, उनकी शारीरिक अयोग्यता को दूर करने के लिये सरकार को उचित प्रबन्ध करना चाहिये और जो नौकरी नहीं करना चाहते और ठलुआ जीवन व्यतीत करने के आदी हो गये हैं, उनको जबरदस्ती काम पर लगाया जाये तथा अनइच्छित बेकारी को दूर करने के लिये और देश को बेकारी के सामूहिक परिणामों से बचाने के लिये बेकारी बीमा योजनाएँ चालू की जायें।

### पूर्ण रोजगार का अर्थ—

पिछले अध्याय में हमने बेरोजगारी के विभिन्न कारणों को और परिणामों का विश्लेषण किया था। हमने देखा था कि बेकारी मनुष्य को ही नहीं बरन सम्पूर्ण देश के सामाजिक और आर्थिक जीवन को मष्ट कर देती है। हमने पिछले अध्याय में बेकारी को दूर करने के विभिन्न उपायों की भी विवेचना की है। आज सभी इस विचार से सहमत हैं कि सरकार अपनी राजस्व सम्बन्धी नीति (Fiscal Policy) से देश में रोजगार की स्थिति को स्थायी बना सकती है। वास्तव में बेरोजगारी की समस्या एक निरन्तर बढ़ने वाली समस्या है। इसके विषय एवं स्थायी नीति निमित्त नहीं की जा सकती। जनसंख्या के बढ़ने से यदि अन्य परिस्थितियाँ स्थिर रह तो, बेकारी उत्पन्न होना स्वाभाविक है। किन्तु यह तो बेकारी की दीर्घकालीन समस्या है और उसके लिए एक स्थायी किन्तु तोचपूर्ण नीति की आवश्यकता है। यदि ऐसा जाय तो दीर्घकालीन बेकारी की समस्या अधिन पुनरायी नहीं होगी क्योंकि जनसंख्या की वृद्धि से सक्रिय भाग में वृद्धि होगी जाती है। किन्तु आर्थिक समस्याएँ घटती ही नियमित होती हैं क्योंकि सक्रिय भाग के घटते ही बेकारी उत्पन्न हो जाती है। हम देख चुके हैं कि व्यापार चक्रीय परिवर्तनों के कारण जो बेकारी उत्पन्न होती रहती है वह समस्या आर्थिक व्यवस्था को छिन्न भिन्न कर देती है और इसके विषय सरकार के प्रतिबद्ध और किन्हीं भी और से नीति निर्मित होना या सक्रिय भाग की उत्पत्ति के लिये प्रयत्न होना असम्भव ही होता है बेकारी का एक चक्र एवं बार बार प्रारम्भ होता है फिर बड़ी कठिनाई से ही रुक पाता है। इसीलिये निर्वाधावादी नीति के अन्तर्गत आर्थिक नियोजन के विचार की प्रगति के साथसाथ सरकारों को दूर परछाई और घटती सभी नागरिकों के लिये समुचित रोजगार सुनिश्चायों की व्यवस्था करना प्राथमिक राज्य का एक महत्वपूर्ण कर्तव्य समझा जाने लगा है। आजकल राज्य का महत्त्व बढल जनता की सुरक्षा या देश के प्रशासन के लिये ही नहीं है बरन् व्यक्तियों के सम्मान के लिये भी है। इसीलिये आधुनिक राज्यों को न्यायवादी राज्य कहते हैं। एक राज्य में सभी नागरिकों के लिये रोजगार सुनिश्चायें प्रदान करने का प्रयत्न किया जाता है और

देश में पूर्ण रोजगार की स्थिति स्थापित करना मुख्य नीति मानी जाने लगी है। यहाँ यह बताना अनुचित न होगा कि विशेष रूप से पूँजीवादी देशों के लिये इस नीति को कार्यान्वित करना तथा निमित्त करना आवश्यक है, क्योंकि व्यापार चक्र की समस्या केवल पूँजीवादी देशों में ही मुख्य होती है। समाजवादी तथा साम्यवादी देशों में तो इस समस्या की गम्भीरता एवं रूप और आकार बहुत अधिक नहीं होता और वहाँ तो राज्य की नीति पहले से ही पूर्ण रोजगार स्थापित करने की होती है। किन्तु पूँजीवादी अर्थ-व्यवस्था में, जहाँ व्यापारिक तथा व्यवसायिक क्षेत्रों में प्रत्येक व्यक्ति स्वतन्त्र होता है, जहाँ सरकारी नियन्त्रण या तो होता ही नहीं है या यदि होता भी है तो बहुत ढीला ढाला होता है, पूर्ण रोजगार नीति का निमित्त होना तथा उसको कार्यान्वित करने के विभिन्न उपायों का रणनीतिकरण करना सरकारी नीति का एक मुख्य अंग होना चाहिये। परन्तु प्रश्न यह है कि पूर्ण रोजगार क्या होता है? अर्थात् पूर्ण रोजगार का क्या अर्थ है?

सर विलियम वेबग्रिज के अनुसार पूर्ण रोजगार एक ऐसी परिस्थिति है, जहाँ बेकार व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक खाली नौकरियाँ होती हैं। इसका यह भी अर्थ है कि, “नौकरियाँ उचित मजदूरियों पर हैं और इस प्रकार की हैं तथा ऐसे स्थानों पर स्थित हैं कि बेकार व्यक्ति में यह सरलता से आशा की जा सकती है कि वे उन्हें ग्रहण करें। परिणामस्वरूप एक नौकरी के छूटने और दूसरी नौकरी को ढूँढने में बहुत कम समय लगता है।” प्रो० पीछ उस अवस्था का पूर्ण रोजगार की दशा कहते हैं जब सभी स्वस्थ व्यक्ति नौकर होते हैं यदि वे प्रचलित मजदूरी की दर पर काम करना चाहते हैं तो।

उपरोक्त परिभाषाओं में वेबग्रिज की परिभाषा को अत्यन्त ही आदर्शवादी और सैद्धान्तिक है क्योंकि ऐसी अवस्था आना, जबकि बेकार व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक नौकरियाँ हों, सोचा भी नहीं जा सकता और न ही यह सम्भव है। आजकल जब कि जनसंख्या इतनी तीव्र गति में बढ़ रही है ऐसी स्थिति कदापि भी स्थापित नहीं हो सकती है। पीछ के अनुसार सभी स्वस्थ व्यक्तियों को नौकर होना चाहिये। स्वस्थ व्यक्तियों ने बेकार रहने की दशा में भी पूर्ण रोजगार की दशा उत्पन्न हो सकती है। वृद्धावस्था में जब कि व्यक्ति नौकरी करना योग्य भी है परन्तु सरकारी कानून के अनुसार उनको ग्टायर होना पड़ता है ऐसे व्यक्ति यदि नौकरी नहीं करते और न उन्हें नौकरी मिलती ही है, तो इनकी बेकारी के उपस्थित होते हुये भी क्या पूर्ण रोजगार की स्थिति नहीं कही जा सकती? इसके अनिवार्य प्रचलित मजदूरी की दर से क्या अभिप्राय है? मित्र-मित्र स्थानों और भिन्न भिन्न उद्योगों की तो जान ही क्या करना, एक स्थान पर एक ही उद्योग की विभिन्न इकाईयों तक में मजदूरों की दरों में समानता देखने को नहीं मिलती। इसी भिन्नता के कारण तो श्रमिकों में गतिशीलता उत्पन्न होती है। मजदूरों की दर की भिन्नतायें तो सदैव ही रहेंगी, जब तक कि सरकार प्रत्येक उद्योग के लिये न्यूनतम मजदूरी निर्धारित नहीं कर देती। इस प्रकार इस परिभाषा में भी अस्पष्टता है और



रसका भी केवल सैद्धान्तिक महत्त्व ही है। हम निम्न में एक परिभाषा और देते हैं :

पूर्ण रोजगार, "एक ऐसी दशा है जिसमें खाली नौकरियों की संख्या, बेकार व्यक्तियों की संख्या से अधिक कम नहीं है ताकि किसी भी समय पर बेकारी, एक व्यक्ति ने एक नौकरी छूटने और दूसरी नौकरी ढूँढने में सामान्य विलम्ब के कारण होती है।"

यह परिभाषा भी केवल सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से ही उचित है। सच तो यह है कि पूर्ण स्थिति का विचार स्वयं एक आदर्शवादी विचार है। यह एक उपरिक सिद्धान्त है और क्योंकि यह व्यवहारिक नहीं है इसलिये, जितनी भी परिभाषायें हमारी दी गई हैं वह भी उपयुक्त प्रतीत नहीं होती। एक लम्बे बाद विवाद के बाद अब सभी इस विचार से सहमत हैं कि पूर्ण रोजगार की स्थिति स्थापित होना केवल एक स्वप्न है। न तो प्रत्येक स्वस्थ व्यक्ति को नौकरी मिलना सम्भव ही है और न बेकार व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक खाली नौकरियों का होना ही सम्भव है। इसलिये अब हम भी इसको स्वीकार करने लगे हैं कि प्रत्येक समय पर कुछ न कुछ व्यक्ति अवश्य ही बेरोजगार रहेंगे, चाहे सरकार जितने ही प्रयत्न क्यों न करे। इस बेकारी के निम्न कारण होते हैं —

(१) प्रत्येक समय में समाज के कुछ सदस्य ऐसे अवश्य ही होते हैं, जिन्हें, जितने ही प्रयत्न क्यों न दिए जायें, जितनी भी मजदूरी क्या न दी जायें, किन्तु उन्हें काम करना अच्छा ही नहीं लगता। ऐसे व्यक्ति ठगप्रा जीवन असीत करने में आदी हो जाते हैं और उनकी नस कम में आलस्य भर जाता है। ऐसे व्यक्ति हमेशा ही बेकार रहेंगे।

(२) श्रमिका में गतिशीलता तो होती ही है। मनुष्य एक स्थान पर टिक कर काम करना नहीं चाहता। उसका जीवन नीरस हो जाता है। और फिर परिवर्तन तो प्रकृति का नियम भी है। इसलिये श्रमिक एक व्यवसाय को छोड़ कर दूसरे व्यवसाय या एक स्थान को छोड़कर दूसरे स्थान को जाना चाहते हैं। एक काम को छोड़कर दूसरे काम का तुरन्त ही मिलना सम्भव नहीं होता। कुछ न कुछ समय अवश्य ही लगता है। इसलिये जब तक कोई दूसरा काम नहीं मिलता तब तक श्रमिक बेकार रहेगा। इस प्रकार की बेकारी समाज में सदैम ही रहेगी।

(३) इसमें अतिरिक्त काम को छोड़ना तो सरल होता है किन्तु काम को ढूँढना कठिन होता है। ही सकता है श्रमिक को दूसरा काम ऐसा मिले जिसके लिये उसे कुछ प्रशिक्षण लेना पड़े। इसलिये काम को छोड़कर प्रशिक्षण लेने और दूसरे काम, मर, मिलने में जो समय लगता है, उसमें व्यक्ति बेकार ही रहेगा।

(४) प्राकृतिक शक्ति को नोकर रखने की प्रथा प्रायः सभी देशों में है। कुछ व्यवसाय ऐसे होते हैं जहाँ अनिश्चित समय अवधि के बाद काम कुछ दिनों के लिये ही निकलता है और फिर गम बन्द हो जाता है। ऐसे व्यवसायों में श्रमिकों के लिये यह कभी भी लाभप्रद नहीं हो सकता कि वे श्रमिकों को स्थायी रूप से काम पर रखें, जैसे, जहाज पर माल लोदने तथा खोले का काम, क्योंकि श्रमिकों को केवल

जहाज जाने तथा जहाज जाने पर ही काम मिलता है। अतः ऐसे नौकों के लिये आकस्मिक श्रमिक नौकर रखे जाते हैं। अर्थान् काम उत्पन्न होने पर मजदूर बुला लिये जाते हैं और काम समाप्त होने पर उन्हें हटा दिया जाता है। आकस्मिक बेकारी भी अवश्य ही हर समय में कुछ न कुछ अंश में होगी।

(५) कुछ उद्योग ऐसे होते हैं जिनमें वर्ष में केवल कुछ ही महीनों के लिये काम होता है और शेष महीनों में फैक्ट्रियाँ बन्द रहती हैं, जंग, चीनी उद्योग में। चीनी उद्योग में काम करने वाले फैक्ट्री बन्द होने पर अधिकांश श्रमिक बेकार हो जाते हैं। इसे मौसमी बेकारी कहते हैं। इस प्रकार की बेकारी भी कुछ न कुछ अंश में सर्वत्र ही बनी रहेगी।

(६) समय-समय पर मशीनों तथा उत्पादनकला में परिवर्तन होते रहते हैं। पुरानी फैक्ट्रियाँ में नये परिवर्तनों के अनुसार परिवर्तन करने के लिये कुछ समय तक के लिये काम बन्द कर दिया जाता है, जिस कारण भी कुछ श्रमिक बेकार हो जाते हैं।

उपर्युक्त सभी कारणों से समाज में हर समय में कुछ न कुछ बेकारी अवश्य ही रहेगी। यह अनुमान है कि यह बेकारी कुल रोजगारों की संख्या की २% से ५% तक होगी। इसका अभिप्राय यह हुआ कि यदि हम पूर्ण रोजगार की स्थिति उत्पन्न करने का प्रयत्न करें भी तो भी अधिन से अधिक ६५% से ६८% तक ही श्रमिकों को काम पर लगाया जा सकता है। अधिकतर इसी अर्थ में पूर्ण रोजगार शब्द का प्रयोग किया जाता है।

**पूर्ण रोजगार स्थिति-प्राप्त करने की रीतियाँ—**यह तो हम पहले ही कह चुके हैं कि एक स्वतन्त्र अथवा पूँजीवादी अर्थ व्यवस्था में पूर्ण रोजगार की स्थिति उत्पन्न करने के लिये ही सरकारी प्रयत्नों की आवश्यकता होती है। इस भाग में हम केवल ऐसी ही प्रणाली में पूर्ण रोजगार स्थिति प्राप्त करने के लिये किये जा सकने वाले प्रयत्नों का विवर्णन करेंगे। ऐसे प्रयत्न तीन प्रकार के हो सकते हैं—

(१) राजकीय विनियोगों जैसे, स्कूल, अस्पताल, सड़कें, जल-विद्युत इत्यादि या जनता के उपयोग को बढ़ाने (जैसे, कुटुम्ब भत्ते, प्रशिक्षण कर्मी को कम करके, आवश्यक वस्तुओं के उत्पादकों को आर्थिक सहायता देकर उनके मूल्यों को नीचा रखना) के लिये, सरकारी व्यय द्वारा रोजगार उत्पन्न करना, परन्तु साथ ही यह है कि यह व्यय ऋणों द्वारा प्राप्त धन से किया जाये। इसे घाटे का व्यय (Deficit Spending) कहते हैं।

(२) निजी विनियोगों को प्रोत्साहन देकर, व्याज की दर, आय कर को कम करके या अन्य उपायों द्वारा।

(३) अधिक ऊँची आय वाले वर्गों से नीची आय वाले वर्गों में आय का पुनर्वितरण करके।

**घाटे का व्यय—**इस विधि के अनुसार सरकार ऋणों द्वारा धन प्राप्त करती है और उनकी गतिविधि माँग उत्पन्न करने में खर्च करती है। यह धन नये नये

अनुपात रहना अत्यन्त आवश्यक है। एक समय विशेष पर देश में जितने भी श्रमिक हों उनके काम करने के लिये जितनी मशीनों की आवश्यकता हो उतनी माना म तो मशीनें ही हैं, बल्कि कुछ मशीनें अलग मरुस्थित कोष में रखी रहे ताकि बढती हुई श्रमदानित के लिये उपलब्ध हो सकें। यदि मशीनें, उपलब्ध श्रम शक्ति का काम पर लगाने के लिये अपर्याप्त हैं जैसा पिछड़े हुये देशों में होता है, तो पूर्ण रोजगार की स्थिति स्थापित करने में बहुत समय लगेगा और देश में मुद्रा प्रसार और उत्पन्न हो जायेगा। इसलिये पिछड़े हुये देशों को पहले अपने देश में मशीनों के उत्पादन करने के प्रयत्न करने चाहिये और उसके बाद फिर पूर्ण रोजगार की ओर पग उठाता चाहिये। एक दूसरे प्रकार से भी मूल्य में वृद्धि हो सकती है किन्तु इस घटना को मुद्रा-प्रसार नहीं कहा जा सकता क्योंकि यह वृद्धि उपभोग की वस्तुओं की माग और पूर्ति के असन्तुलन द्वारा उत्पन्न होती है। पूर्ण रोजगार की स्थिति से श्रम मर्चा की सीधा करने की दृष्टि में बहुत अधिक वृद्धि हो जाने से मौखिक मजदूरी की दृष्टि में वृद्धि हो जाती है जिससे मूल्य बढन लगने हैं और यह कम धीरे चलता रहता है। हाँ इतना अवश्य है कि यदि मजदूरी की दरें श्रमिकों की उत्पादन शक्ति के अनुपात में बढ रही हैं तो मूल्य वृद्धि की सम्भावना उत्पन्न ही नहीं होती क्योंकि प्रति इकाई श्रम लागत लगभग समान रहगी और इसलिये मूल्य बढने का कोई कारण ही नहीं होता। परन्तु यदि मजदूरी श्रम की उत्पादन शक्ति के अनुपात में अधिक में बढती है तब मूल्य वृद्धि का भय अवश्य ही रहता है और इसीलिये सरकार को चाहिये कि वह ऐसी व्यवस्था करे जिससे मूल्य बढन न पाये।

घाटे के व्यवस्था के सम्बन्ध में कुछ लोगो को यह भी आपत्ति है कि राष्ट्रीय ऋण की निरन्तर वृद्धि से ऋण भार में भी वृद्धि होती जायेगी। परन्तु यह भय भी निराधार है, क्योंकि एक तो दृष्टि हुए राष्ट्रीय ऋण के व्याज का भार समाज पर नहीं पड़ता और इस ऋण में केवल धन का हस्तान्तरण ही एक व्यक्ति से दूसरे व्यक्ति को होता है और वह भी देश के अन्दर ही और दूसरे एक ऐसी अव्यवस्था में जिसकी प्रवृत्ति विस्तार की हो यह आवश्यक नहीं कि धन का हस्तान्तरण सम्बन्धीन कर की दर पर प्राप्त होने वाली कर आय के अनुपात में अधिक हो।

उपर्युक्त विवरण में हमने घाटे के व्यवस्था के विरुद्ध उत्पन्न होने वाले भयों को दूर करने का प्रयत्न किया है। अब हम इस स्थिति में हैं कि हम नीति की मार्ग प्रणाली का स्पष्टीकरण तनिक विस्तार में कर सकें।

घाटे के व्यवस्था का सामान्य सिद्धान्त यह है कि सरकार अपने व्यय का राज-कीय विनियोगों तथा जनता के उपयोग के स्तर को बढाने पर, बिना कर की दरों में परिवर्तन किये उस विन्दु तक बढाती जाती है जिस पर इस व्यवस्था द्वारा प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से उत्पन्न होने वाली सक्रिय माग से पूर्ण रोजगार की स्थिति स्थापित हो जाती है। यदि यह मान लें कि सरकार पूर्ण रोजगार की स्थिति स्थापित करने में सफल हो जाती है तो प्रश्न यह है कि निजी विनियोगों की स्थिति क्या होगी? प्रथम, क्या निजी विनियोगों में चर्रीय परिवर्तन होते रहेंगे? और दूसरे निजी

विनियोगों का सन्तुलन स्तर क्या होना चाहिये ?

यह तो स्पष्ट ही है कि पूर्ण रोजगार की स्थिति में निजी विनियोगों का विवास लगभग स्थिर ही रहेगा। स्वतन्त्र उपजन्म की प्रणाली में मुनाफा में तीव्र उतार चढ़ाव होने के कारण ही तीव्र गति से विनियोगों में भी चर्रीय उतार-चढ़ाव होते हैं परन्तु पूर्ण रोजगार में उत्पादन तथा सामाजिक जनसंख्या की वृद्धि और धर्म की बढ़ती हुई उत्पादन क्षमता के कारण ही दीर्घकालीन परिवर्तन होंगे। यह ही सचता है कि निजी विनियोगों की दर में आवृत्ति उतार-चढ़ाव उत्पन्न है, किन्तु इनको दूर करने के लिए सरकार उनके साथ-साथ निजी विनियोगों को बढ़ा सकती है। जहाँ तक दूसरे प्रश्न का सम्बन्ध है अर्थात् निजी विनियोगों का सन्तुलन स्तर क्या होना चाहिए ? इस प्रश्न के उत्तर में संक्षेप में इतना ही कहा जा सकता है कि निजी विनियोग ऐसे स्तर पर होना चाहिए जो काम करने योग्य जनसंख्या तथा धर्म की उत्पादकता में वृद्धि होने के साथ-साथ मशीनों की कार्य क्षमता को बढ़ाने के लिये पर्याप्त है, अर्थात् निजी विनियोग पूर्ण रोजगार में होने वाले उत्पादन के अनुपात में है। इस उद्देश्य की पूर्ति कई विधियाँ द्वारा की जा सकती हैं। जैसे व्याज की दरों को घटा-बढ़ा कर और आय पर की दरों को घटा-बढ़ा कर। जब निजी विनियोग बहुत नीचे स्तर पर है तब सरकार इन दरों को कम कर सकती है और जब निजी विनियोग बहुत ऊँचे स्तर पर है तब सरकार इन दरों को बढ़ा सकती है। परन्तु यह ध्यान रहे कि पूर्ण रोजगार की स्थिति में इन दरों में हेर-फेर करना इतना सरल नहीं होता।

निजी विनियोगों को प्रोत्साहित या हतोत्साहित करने के अतिरिक्त सरकार प्रत्यक्ष रूप में निजी विनियोगों के क्षेत्र में हस्तक्षेप कर सकती है, जैसे, उनको कम करने के लिये प्रत्यक्ष नियन्त्रण लगा सकती है। यदि सरकार का कुछ विशेष उद्योगों में उत्पत्ति को बढ़ाना है तो सरकार स्वयं उनका उत्पादन आरम्भ कर सकती है। गन्धी बस्तियों को समाप्त करना ( Slum clearance ) एवं उपयुक्त उदाहरण है।

अब प्रश्न यह है कि सरकार अपने व्यय का कितना भाग विनियोगों पर और कितना निजी उपभोग स्तर को बढ़ाने पर खर्च करे। अधिकतर लोगों का यही विचार है कि सरकार की पाटे का व्यय केवल विनियोगों के सम्बन्ध में ही करना चाहिये। परन्तु इस सम्बन्ध में यह बताना अनुचित न होगा कि कुछ समय बाद राजकीय विनियोग लगभग बेकार ही हो जायेंगे और इसलिये सरकारी व्यय को केवल राजकीय विनियोगों तक ही सीमित रखने का विचार अनुचित होगा जबकि उपभोग बढ़ाने के कार्यक्रम पर किया गया व्यय भी जीवन स्तर को ऊँचा करने में सफल हो सकता है। अतः सामान्य निष्कर्ष यह होना चाहिये कि सरकारी व्यय का कार्यक्रम सामाजिक आवश्यकताओं की प्राथमिकताओं द्वारा निर्दिष्ट हो।

निजी विनियोगों को प्रोत्साहित करना—अब हम निजी विनियोगों को प्रोत्साहित देकर पूर्ण रोजगार की स्थिति उत्पन्न करने के विषय पर प्रवास डालेंगे।

इस विचार के अनुसार निजी विनियोगों को इतना प्रोत्साहित करना चाहिये कि उनसे प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से उत्पन्न होने वाली सक्रिय माँग पूर्ण रोजगार स्थापित कर सकें। हम यह पहले ही कह चुके हैं कि यदि घाटे के व्यय से पूर्ण रोजगार स्थापित करना है तो निजी विनियोगों को प्रोत्साहन देने वाले उपाय आवश्यक होते हैं। यह ध्यान रहे कि इस प्रकार की सहायता से सक्रिय माँग उत्पन्न नहीं होती, (यह केवल घाटे के व्यय द्वारा ही उत्पन्न होती है), वरन् इसकी आवश्यकता इसलिये होती है कि यह निश्चित किया जा सके कि विनियोग स्तर द्वारा दीर्घकालीन पूर्ण रोजगार उत्पादन की वृद्धि के अनुपात में, उत्पादन शक्ति में वृद्धि हो रही है। परन्तु यह आवश्यक नहीं, कि दीर्घकालीन विनियोग को दर उस विनियोग की दर के बराबर हो ही जाय जो पूर्ण रोजगार के लिये सक्रिय भाग उत्पन्न करने के लिये आवश्यक होती है। हमने केवल यह मान लिया है कि यदि ऐसा नहीं हो रहा है तो सरकार उसको अपने ऋण व्यय द्वारा पूरा करने का प्रयत्न करेगी। यदि यह दर कहीं पूर्ण रोजगार उत्पादन के लिये, जितनी उत्पादन शक्ति को उत्पन्न करने के लिये आवश्यक होती है उससे अधिक हो जाती है तो मशीनों के उपयोग के अक्षय में निरन्तर कमी होती जायगी और फिर भी निजी विनियोगों को प्रोत्साहित करने का कोई लाभ न होगा। इसके अतिरिक्त मशीनों का कम उपयोग होने से लाभ की दर भी कम होती जायगी जो निजी विनियोगों को हतोत्साहित करेगी। इस स्थिति को सुधारने के लिये सरकार के व्यय की आवश्यकता फिर होगी और व्याज और आयकर की दरों को कम करके फिर निजी विनियोगों को प्रोत्साहित करना होगा। परन्तु कुछ समय बाद यह रागस्या फिर उत्पन्न होगी। इसलिये निजी विनियोगों को प्रोत्साहन देकर पूर्ण रोजगार उत्पन्न करना उपयुक्त रीति नहीं है। परन्तु कुछ लेखकों को इसमें आपत्ति हो सकती है और वह यह सोच सकते हैं कि निजी विनियोगों को प्रोत्साहित करने से थम की तुलना में अधिक मशीनों का उपयोग होता है और उत्पादकता में वृद्धि होने से जीवन-स्तर ऊपर उठने लगेगा। यह केवल उनी समय सम्भव होता है जब नियोजित उत्पादन की मात्रा निश्चित होती है और यदि विनियोग की जाने वाली पूँजी की मात्रा निश्चित है तो पहली ही स्थिति उत्पन्न हो जायगी। वास्तविक जीवन में दोनों ही स्थितियों के बीच की स्थिति पाई जाती है, क्योंकि वस्तुओं के बाजार की अपूर्णताएँ नियोजित उत्पत्ति की मात्रा निर्धारित करेंगी और पूँजी बाजार की अपूर्णताएँ उपलब्ध पूँजी की मात्रा को निश्चित करेंगी और इसलिये मूल की दर कम होने से पूँजी के विनियोग में वृद्धि तो हो जायगी किन्तु उतनी नहीं जितनी अनुमान की जाती थी, किन्तु व्यवहारिक जीवन में यह स्थिति सन्देशजनक होती है। वास्तव में प्रति व्यक्ति अधिक पूँजी का उपयोग होने के लिए प्रोत्साहन नये-नये आविष्कारों द्वारा प्राप्त होता है। इसमें मूल की दर का कोई भी प्रभाव नहीं पड़ता। यही कारण है कि पिछड़े हुये देशों में मूल की दर ऊँची होते हुये भी उतनी ही आयुर्विषय मशीनों का प्रयोग होता है जितना कि विकसित देशों में। हमने अभी तक यह माना है कि मूल की दर कम होने से विनियोग

प्रोत्साहित होते हैं। किन्तु हम पहले भी कह चुके हैं कि यह विधि अधिक सप्रभावि नही है, क्योंकि एक तो व्याज की दीर्घकालीन दरा में बहुत धीरे-धीरे परिवर्तन होते हैं और फिर एक निश्चित सीमा से नीचे इतनी घिराया भी तो नहीं जा सकता। इसी प्रकार भायवर की दरा को कम करने में जो विनियोग प्रोत्साहित होंगे उनमें अधिक पूँजीकरण की सम्भावना इसलिये नही होती, क्योंकि अधिकार पूँजीकरण में जो अधिक लाभ होंगे उन पर भी कर देना होगा। इस प्रकार निजी विनियोगों में अधिक उत्पात्ति को प्रोत्साहित करने के लिये या तो प्रत्यक्ष रूप से आधुनिक मशीनों के लिये आधिक्य महायन्त्र प्रदान करना अच्छा होगा या फिर सरकार स्वयं आधुनिक ढंग पर कारखाना का निर्माण करे ताकि निजी उद्योगपति प्रतिबोधिता के भय में स्वयं श्रम कारखाना का आधुनिक बनाने का प्रयत्न करे।

परन्तु वास्तव में यह नीति पूर्ण रोजगार उत्पन्न करने के लिये सन्तोषजनक नही है। निजी वित्तियोगों का मुख्य कार्य देश में उपयोग्य वस्तुओं का उत्पादन करना है। उपर्युक्त धर्म धर्मिक के लिये रोजगार प्रदान करना नही है। इसके प्रतिरिक्त विनियोग सुविधायें उपलब्ध होने से निजी विनियोगकर्ता कितने प्रोत्साहित होंगे यह उनकी मानसिक अवस्था पर निर्भर करता है, क्योंकि यदि विनियोगकर्ता अत्यन्त निराशाजनक है तो किसी अण तक भी प्रयोगन काम नही करेगा। इसीलिये निजी विनियोगों को पूर्ण रोजगार प्राप्त करने के लिये प्रोत्साहित करने की नीति गतीप-जलम नही होती।

**श्राय का पुनर्निर्माण**—बहुधा हम नीति का प्रस्ताव पूर्ण श्राय प्राप्त करने के लिये दिया गया है। इस नीति का आधारभूत विचार यह है कि जब धनी व्यक्तिगत स निधन को श्राय का हस्तान्तरण किया जाता है तो उसके परिणामस्वरूप देश में कुल उपभोग में वृद्धि हो जाती है, क्योंकि निधन में धनी व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक उपभोग करने की प्रवृत्ति होती है। उदाहरणार्थ, यदि हम धनी व्यक्तियों पर श्राय कर बढ़ाकर और साथ ही अनिवार्य वस्तुओं तथा प्रथम आवश्यक वस्तुओं पर अप्रत्यक्ष कर को उन्हीं भीमा तक कम कर दें या परिवार भत्ता को समान राशि दे तो औसत उपभोग करने की प्रवृत्ति में वृद्धि होगी। यदि आयकर से प्राप्त श्राय को राजकीय विनियोगों में लगा दिया जाय तो भी सक्रिय भाग में वृद्धि होगी, यदि निजी विनियोगों में कोई भी बर्फी उत्पन्न नही होती। आयकर की दर इस प्रकार ऋचि स्तर पर निर्धारित की जाय कि निजी विनियोग प्रोत्साहित न हो। इसलिये यह आवश्यक है कि ऋचि श्राय पर आयकर की अपेक्षा पूँजी कर लगाया जाये। सरकारी व्यय सदैव ही, पूर्ण रोजगार के लिये, साधारण आयकर प्रणाली की अपेक्षा अधिक होता है जबकि घाटे के व्यय का महारा दिया जा रहा हो, क्योंकि घाटे के व्यय की तुलना में करारोपण से उपभोग में बर्फी आ जाती है और इसलिये केवल उन्हीं सीमा तक सक्रिय भाग उत्पन्न होती है जब तक कि कर का भुगतान वचतो में से किया जाता है। आयकर प्रणाली घाटे के खजाने की तुलना में सबसे बड़ी दृष्टि से अच्छी होती है कि इसमें श्राय का वितरण

अधिक न्यायपूर्ण हो जाता है, किन्तु माय ही माय इस नीति से जनता को आयक्ति भी अधिक होती है। दाना ही नीतियाँ अपनाई जा सकती हैं। पहले आयकर को बढ़ाया जा सकता है और फिर इसी के साथ साथ घाटे के बजट में भी काम लिया जा सकता है।

आय का पुनर्वितरण, आगर काम करने से पहले, मुख्य नियन्त्रण द्वारा भी प्राप्त किया जा सकता है। यदि मादूरा स्थिर रहे और उपभोग की वस्तुओं के मूल्य कम कर दिए जाय तो लगभग उन्ना प्रकार वास्तविक लाभ का स्थानान्तरण वास्तविक मजदूरी की ओर होगा, जिस प्रकार उपभोग की वस्तुओं के मूल्य स्थिर रहने और मजदूरी बढ़ने की स्थिति में होता। यह नीति उपयुक्त नीतियाँ की अपेक्षा अधिक उपयुक्त होगी यदि निजी बिगियों की स्थिति पहले ही जैसी रहे। हाँ इतना अवश्य है कि इसका प्रयास एवं प्रवन्ध उतना सरल नहीं होगा। यह भी हो सकता है कि मुख्य नियन्त्रण द्वारा मूल्य स्थिर रखे जाय और मजदूरी में वृद्धि कर दी जाय किन्तु इसमें कठिनाई यह होगी कि मजदूरी के हान की मात्रा फिर उन उद्योगों में भी होने लगगी जिनमें काम की दर ऊँचा नहीं है और इससे इन उद्योगों को बिना आर्थिक सहायता दिए मुख्य स्थिर रखना कठिन हो जायगा। इसीलिये व्यवहार में लेना ही नीतियों को अपनाया जाता है। अब हम यह इतना है कि मुख्य स्थिर रहने पर जब मजदूरी बढ़ा दी जाती है तो पूरा रोजगार का भी अधिक व्यवसाय में उसके बड़ा प्रभाव होगा। इस नीति में भी पहला नीति की भाँति मजदूरी बढ़ी और लाभ मिलने लगने। परिणामस्वरूप सक्रिय पात्र में वृद्धि होगी और इसलिये पूरा रोजगार में, ऊँची आय वालों के उपभोग में कमी करना आवश्यक हो जायगा। अब लाभ का मजदूरों की ओर स्थानान्तरण करने के अतिरिक्त उचित दर पर आयकर भी लागू करना चाहिये, जिनमें उनमें ही बजट के घाट कम हो जायगा। कुछ भी हो, दाना ही स्थिति में बजट के घाट उन्नी अनुपात में कम हो जायगे जिन अनुपात में पुनर्वितरण में उपभोग पर उत्पन्न हान का प्रभाव होता है, उनको दूर करने के लिए अतिरिक्त आयकर लगाया जाता है। अब हम निम्न निष्कर्षों पर पहुँचते हैं —

प्रत्येक प्रकार के सरकारी व्यय से बाह्य वह राजस्व विनियोगों पर किया जाना या सामूहिक उपभोग घटाने के लिए, आर्थिक सहायता देने के लिए या तो घाटे के व्यय द्वारा या आयकर में वृद्धि करके, पूरा रोजगार की स्थिति प्राप्त की जा सकती है। इसी स्थिति में सरकार का व्यय अधिक होगा क्योंकि आयकर का भुगतान करने वालों के उपभोग पर अधिक भार पड़ेगा। व्यवहार में जो व्यय आयकर द्वारा प्राप्त धन में से किया जाता है जो केवल पूरा रोजगार प्राप्त करने के लिये ही लाभकारी नहीं होता बल्कि आय का वितरण की अनुमानताओं को भी दूर करता है, जहाँ तक सम्भव हो अर्थिक नीति में अधिक किया जाय और यदि वह पूर्ण रोजगार प्राप्त करने के लिये पर्याप्त नहीं है तो ऋण प्राप्त करके व्यय को, जिनकी आवश्यकता हो सकती है। लाभ की दर को भी कम करके—चाहे यह कमी उपभोग की वस्तुओं के

मूल्यों में कमी करके या स्थिर मूल्यों के साथ मजदूरी को बढ़ाकर—प्राप्त की जाये, और उसको मूल्य नियन्त्रण के ढांचे के ही अन्दर रक्खा जाये तो भी सक्रिय माँग में वृद्धि होगी और पूर्ण रोजगार स्थिति प्राप्त करने में सरकारी व्यय का काम और भी सरल हो जायगा ।

निजी विनियोगों को उसी सीमा तक बढ़ाना चाहिये जो जनसंख्या के बढ़ने और श्रम की आवश्यकता के साथ साथ मशीनों की उत्पादन शक्ति को बढ़ाने के लिए पर्याप्त हो । यह आयकर को सशोषित करके या ऊँची आय वालों के लिए कर की दरों को कम करके या आयकर के एक भाग के स्थान पर पूँजी कर लगाकर (ताकि लाभसीलता पर बुरा प्रभाव न पड़े) किया जा सकता है । इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक होता है कि सरकार स्वयं निजी विनियोगों में भाग ले (जैसे श्रमिकों के रहने के गन्दे स्थानों की सफाई) । परन्तु सरकारी व्यय ऐसा होना चाहिये जो निजी विनियोगों के साथ मिलकर पूर्ण रोजगार उत्पन्न कर सके । राजकीय विनियोगों तथा उपभोग सम्बन्धी आर्थिक सहायता, दोनों मदों के बीच सरकारी व्यय का बंटवारा सामाजिक प्राथमिकताओं के मिश्रित के अनुसार होना चाहिये ।<sup>1</sup>

**राजस्व एवं पूर्ण रोजगार**—हम अभी तक पूर्ण रोजगार स्थापित करने की विभिन्न रीतियों का वर्णन कर रहे थे । यद्यपि ऊपर के पृष्ठों में जो विवेचना दी गई है वह सब पूर्ण रोजगार और राजस्व के घनिष्ठ सम्बन्धों का ही एक प्रथमपक्ष है, किन्तु वह सामान्य नीतियों का ही विश्लेषण था और उनका सम्बन्ध राजस्व से केवल अप्रत्यक्ष रूप से ही था । अब हम निम्न में प्रत्यक्ष रूप से राजस्व और पूर्ण रोजगार की पारस्परिक निर्भरता की विवेचना करेंगे ।

**राजस्व के प्राचीन एवं नये सिद्धान्त**—प्राचीन आर्थिक ग्रंथ शास्त्रियों का विचार था कि पूँजी स्वयं अपनी माँग उत्पन्न कर लेती है और निजी उपक्रम सभी उपलब्ध साधनों का उपयोग कर लेता है यदि मजदूरी तथा लाभों में पर्याप्त लोच-पूर्णता है । वे आधुनिक ग्रंथ शास्त्रियों की भाँति इस बात को स्वीकार नहीं करते थे, कि एक व्यक्ति की आय दूसरे व्यक्ति के व्यय पर निर्भर करती है और यदि कोई व्यक्ति अपनी आय को खर्च न करके बचाता है तो उगते दूंगरे व्यक्तियों की आय कम हो जायगी वरन् उनका विस्तार था कि समाज में एक व्यक्ति की बचत गदैव दूसरे व्यक्तियों द्वारा विनियोग में लग जाती है । बेकार नहीं पड़ी रहनी । इसलिख यदि सरकार इन साधनों का उपयोग करना चाहती है तो वह निजी उद्योग-पतियों को वंचित करके ही कर सकती है । जितना अभिप्राय यह हुआ कि राजकीय विनियोग या सरकारी व्यय में किसी प्रकार भी सक्रिय माँग उत्पन्न नहीं होगी और न ही राजगारा में वृद्धि ही होगी । इसलिये सरकार को अपना बजट संतुलित

1 उपर्युक्त सभी विवेचना M. Kalecki के विचारों पर आधारित है—

Cf M. Kalecki's 'Three ways to Full Employment—Part II Economics of full Employment' PP. 39-58



रखना चाहिये। यही राजस्व का प्रमुख सिद्धान्त था। इससे अतिरिक्त और भी कई सिद्धान्त थे।

(१) बजट को सन्तुलित रखना चाहिये।

(२) बजट को छोटे से छोटा रखना चाहिये।

(३) उपभोग पर कर लगाने चाहियें और बचतों को करमुक्त रखना चाहिये।

(४) यदि बजट के घाटों का होना अनिवार्य हो तो दीर्घकालीन बौड चालू किये जायें।

(५) ऋण केवल उत्पादक विनियोगों के लिये ही प्राप्त किये जायें।

(६) राष्ट्रीय ऋणों का भुगतान करने के लिए ऐसे कर लागू किय जायें जो चालू उपभोग को कम करें।

ये सब विचार एक इस मान्यता पर आधारित थे कि निजी विनियोग स्वयं पूर्ण रोजगार की स्थिति स्थापित करते हैं और राज्य हस्तक्षेप इस स्थिति को भंग कर देता है।

किन्तु कीम्स ने अपने सामान्य सिद्धान्त (General Theory) द्वारा प्राचीन लेखकों के विचारों को छिन्न-भिन्न कर दिया। कीम्स ने यह सिद्ध कर दिया कि उपभोग को कम करके और आय को बढ़ाकर पूँजी का एकत्रीकरण नहीं होता बल्कि जेकारी उत्पन्न होती है, राष्ट्रीय आय गिरती है और विनियोग कम होने से पूँजी का एकत्रीकरण कम हो जाता है। आजकल यह कहना सम्भव नहीं है कि 'जो कुछ हम उपभोग नहीं कर पाते व्यापारी उमका उपयोग विनियोग के लिए कर लेता है, बल्कि अब तो यह कहा जाता है कि 'यदि हम उपभोग न करें तो व्यापारी विनियोग करने के लिए तैयार नहीं होंगे।' पुराने लेखकों के अनुसार ऐसा प्रतीत होता था कि मनुष्यों के लिए केवल एक ही मार्ग खुला हुआ था—या तो उपभोग करें या विनियोग। किन्तु आज यह गलत सिद्ध हो गया है और अब विनियोग और उपभोग दोनों एक दूसरे पर निर्भर होते हैं। बिना उपभोग के विनियोग सम्भव नहीं होते और दोनों एक साथ गिरते हैं और एक साथ बढ़ते हैं। इन नये विचारों ने राजस्व के सिद्धान्तों में हलचल उत्पन्न कर दी। आजकल यह स्वीकार कर लिया गया है कि निजी उपक्रम पूर्ण रोजगार स्थापित नहीं करते और जितने भी उत्पादक साधन निजी उपक्रम द्वारा उपयोग में नहीं लाय जाते, उन सब पर राज्य, करारोपण के अतिरिक्त अन्य उपायों से, अपना स्वामित्व स्थापित कर लेता है या जब हम यह स्वीकार करते हैं कि मजदूर का व्यय इतना नहीं है जितना सारे उपलब्ध उत्पादक साधन उपयोग में ले लिये जायें और अधिकतम राष्ट्रीय आय उत्पन्न करने के लिए पर्याप्त नहीं है, हम यह भी स्वीकार करते हैं कि यदि राज्य अपनी आय की अपेक्षा अधिक व्यय करे तो राष्ट्रीय आय में वृद्धि हो सकती है। घट सन्तुलित बजटों के विचार को पूर्णतया समाप्त कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त राजस्व के सिद्धान्तों में और भी अनेकों परिवर्तन हुए हैं।

यदि हम यह मान कर कि पूण रोजगार स्थापित करना राज्य का कतव्य है तो सतुलित बजटा की नीति द्वारा अर्थात् बिना ऋण प्राप्त किये हुए पूण रोजगार की स्थापना सम्बन्धी नीति की ओर ध्यान दें तो ज्ञात होगा कि सरकार को आय का वितरण समान करने का प्रयत्न करना होगा। उसको ऐसी नीति अपनाना होगी कि व्यक्ति जानू विनियोग मुविधाओं की तुलना में अधिक बचाने का प्रयत्न करे। आय के समान वितरण में व्यक्तिगत के उपयोग करने की सामान्य प्रवृत्ति अधिक होती है। इसलिए जब कि निजी विनियोग के अवसर स्वयं निश्चित माना मनही होते पूण रोजगार की स्थापना के लिए और आय का पुनर्वितरण के लिए बहुत अधिक प्रयत्न करने होंगे—करारोपण के ढाँच में अधिक महायत्नाओं और मूल्य नियन्त्रण में परिवर्तन करने पड़ेंगे ताकि अर्थ-व्यवस्था एक समान स्तर पर रहे। यहाँ पर हम केवल कर राजस्व को ही आय का समान वितरण प्राप्त करने के एक उपाय के रूप में प्रयोग करेंगे।

आधुनिक विचारधारा के अनुसार करारोपण केवल आय प्राप्त करने का ही एक साधन नहीं है बरन आय के पुनर्वितरण का एक अस्त्र भी है जब कि प्राचीन देशों के लिए यह आय प्राप्त करने का एक साधनमान था। उन लोगों का विचार था कि करारोपण में पूँजी का संचय कम हो जाता है। उनके अनुसार क्या यह अधिक प्रच्छन्न नहीं है कि रोटी के वितरण की चिन्ता हो कर हम रोटी के आकार को बढ़ाने की ओर ध्यान दें ? प्राचीन काल में आय का समान वितरण आर्थिक दृष्टिकोण से नहीं बरन सामाजिक धर्म के दृष्टिकोण से उपयुक्त माना जाता था। परन्तु आजकल आय के पुनर्वितरण सम्बन्धी उपायों की सामाजिक दृष्टि से नहीं बल्कि आर्थिक दृष्टिकोण में अधिक महत्व दिया जाता है। आजकल उपयोग की प्रवृत्ति बचनों पर कर लगाने को अधिक उचित स्वीकार किया जाता है। और पुनर्वितरण सम्बन्धी करारोपण को आर्थिक एवं सामाजिक दोनों ही दृष्टिकोणों से आवश्यक समझा गया है। आर्थिक दृष्टिकोण में यह निजी व्यक्तियों को कम करने में सहायक सिद्ध होता है जो बकारी दूर करने के लिए आवश्यक है। सामाजिक दृष्टिकोण से यह जीवन स्तरों में समानता स्थापित करता है जो धर्म की दृष्टि से उचित है। अतः पुनर्वितरण सम्बन्धी करारोपण केवल बकारी दूर करने के लिए ही आवश्यक नहीं है परन्तु सामाजिक आय प्राप्त करने के लिए भी आवश्यक है। हम इस अध्याय के आरम्भ में ही कह चके हैं कि आय के पुनर्वितरण सम्बन्धी करारोपण की नीति निर्धारित करते समय दली मतवृत्तों से बचकरना चाहिये और मुख्य रूप से, यथा, को, ध्यान में रखना चाहिये—प्रथम आय, के, समुचित वितरण (equitable distribution of incomes) न कि गरीब वितरण पर धन लगाना चाहिये और दूसरे करारोपण इस प्रकार किया जाये कि कर दाताओं की विनियाम करने की नीति कम न हो। उपर्युक्त दोनों बातों को ध्यान में रखते समय ध्यान में रखना चाहिये।

पुनर्वितरण सम्बन्धी करारोपण केवल आय के अधिपत्य को ही कम नहीं

करता, वरन् यह निर्धन व्यक्तियों की आय को बढ़ा भी सकता है। आय की यह वृद्धि या तो मुद्रा के रूप में हो सकती है या वस्तु के रूप में, जैसे पारिवारिक भत्ते या निःशुल्क शिक्षा। कुछ लेखकों का विचार है कि बड़ी आयों पर कर लगा कर छोटी आयों में वृद्धि करने से व्यक्तियों के कार्य करने की इच्छा कम हो जाती है। परन्तु न तो यह सदैव होता ही है और न प्रत्येक प्रकार की सहायता ही के विरुद्ध यह यक्ति की जा सकती है। उपभोग की आवश्यक वस्तुओं के मूल्य कम करने के लिये दी गई आर्थिक सहायताओं पर कम से कम यह बात लागू नहीं होती। जैसे भी सरकार के लिए यह तो सदैव ही सम्भव है कि आर्थिक सहायता देने की अपेक्षा, मूल्य कम करने के लिए अप्रत्यक्ष कर न लगाये। उपभोग की वस्तुओं पर लगे हुए प्रत्यक्ष कर से उपभोग कम होता है और आर्थिक सहायता से उपभोग बढ़ता है। प्रत्यक्ष कर या आर्थिक सहायता का प्रभाव विरोध इस बात पर निर्भर करता है कि वस्तु निरक्षेप की मांग की लोच कैसी है। साधारणतया यह देखा गया है कि सामूहिक उपभोग की अधिकांश वस्तुओं की मांग आय के परिवर्तनों के सम्बन्ध में लोचदार होती है और मूल्य-नियन्त्रण के सम्बन्ध में बेलोच होती है।

पुनर्वितरण सम्बन्धी करारोपण से पूँजी का संचय कम नहीं होता वरन् उसमें वृद्धि होती है, यदि कर इस प्रकार लगाय जायें कि व्यापारियों की विनियोग करने की रुचि कम नहीं होनी। निजी विनियोगों को प्रोत्साहन देने के लिए पर्याप्त धन का गचम अधिक तीव्र गति से होने देने से लिए—सबसे उत्तम विधि यह है कि उन वस्तुओं के उपभोग को बढ़ावा दिया जाये, जिनके उत्पादन में उस पूँजी का विनियोग किया जा सके। उपभोग की वस्तुओं की मांग बढ़ने से निजी विनियोगों पर कभी भी बुरा प्रभाव नहीं पड़ता। यदि पूर्ण रोजगार भी स्थापित हो गया है तो भी उपभोग की वस्तुओं की मांग बढ़ने से निजी विनियोग हतोत्साहित नहीं होंगे, वरन् वस्तुओं के मूल्य बढ़ने से उपभोगकर्ताओं की ही वास्तविक आय कम होगी। अतः यदि व्यक्तियों की उपभोग करने की प्रवृत्ति में वृद्धि करने के लिए करारोपण किया जाता है तो वह विनियोगों को हतोत्साहित न करके प्रोत्साहित करेगा। किन्तु यह उसी समय होगा जब कि कर ऐसे लगाय गए हों जिनसे व्यक्तियों के विनियोगों से प्राप्त होने वाला लाभों में कमी नहीं होती।

उपभोग करने की प्रवृत्ति में इतनी वृद्धि हो सकती है कि मुद्रा-प्रसार उत्पन्न हो जाये। किन्तु आधुनिक अर्थव्यवस्था में ऐसे मुद्राप्रसार का आवश्यक कुछ भी भय नहीं है। निजी और सरकारी दोनों ही प्रकार के व्ययों से ऐसा हो सकता है। हम यहाँ पर केवल सरकारी व्यय की ओर ही दृष्टिगान करनी है। पूर्ण रोजगार के सम्बन्ध में साधारणतया यह मान लिया जाता है कि सरकार केवल उगी गीमा तक अपना व्यय बढ़ाती है जितना पूर्ण रोजगार की स्थिति को स्थापित करने तथा बनाये रखने के लिए आवश्यक होता है। किन्तु यह मान्यता अवास्तविक है। आधुनिक समाज में कुछ सामूहिक क्रियाएँ ऐसी होती हैं जिनकी प्राथमिकता देनी होती है और जिन पर बहुत अधिक खर्च करना पड़ता है। यदि यह मान भी लिया जाय कि

समाज में धन का वितरण इस प्रकार हो रहा है कि देश में उपलब्ध सभी साधनों का उपयोग करने के लिए पर्याप्त है तो भी स्वतन्त्र वास्तविक साधनों को अपने उपयोग के लिए प्राप्त करने के हेतु सरकार करारोपण करेगी। इस प्रकार करारोपण नीति के दो कार्य होते हैं—प्रथम सरकार इस धन के द्वारा उन साधनों के निजी उपयोग को नियन्त्रित करती है जिनकी आवश्यकता स्वयं उसकी होती है और दूसरे इसके द्वारा देश में धन का वितरण ठीक किया जाता है। करारोपण मद्रा प्रसार विरोधक भी होता है अर्थात् करारोपण से सरकार मुद्रा प्रसार को भी नियन्त्रित कर सकती है। ऐसा करारोपण उपयोग को हतोत्साहित करता है और वास्तविक साधनों को सरकार के उपयोग के लिए उपलब्ध करता है। किन्तु ऐसे करारों के बिना उसी समय अच्छा कहा जा सकता है जब सरकार उन साधनों का इस प्रकार उपयोग करती है कि सामूहिक कल्याण में इतनी वृद्धि होती है जितनी निजी उपयोग में गयी होती। वास्तव में उपयोग पर जो कर लगाये जाते हैं उनसे प्राप्त होने वाली आय को सरकार की बड़ी साधनों से और उसका बड़ा ही उत्तम उपयोग करना चाहिए। ऋणों तथा निजी वस्तुता पर लगाय हुए करों द्वारा जो धन प्राप्त होता है उससे सम्बन्ध में इतनी सतकता बरतने की आवश्यकता नहीं होती क्योंकि पहली स्थिति में सरकार उन साधनों को निकाल लेती है जिनका उपयोग व्यक्ति अपने लिये करते किन्तु दूसरी स्थिति में वह ऐसे साधन निकालती है जिनका उपयोग व्यक्ति अपने काम के लिए नहीं करते और उनको बिना उपयोग के पड़ा रहने देते। प्राचीन विचारधारा में इस प्रकार की कोई भी कठिनाई उत्पन्न नहीं होती क्योंकि प्राचीन सत्ता के अनुसार प्रत्येक घर ही उद्देश्य की पूर्ति करता है, अर्थात् प्रत्येक घर में ही साधन निजी उपयोगी में से निकाल लिए जाते हैं और प्रत्येक घर ही मुद्रा प्रसार विरोधक होता है। आधुनिक विचारधारा में प्रत्येक घर के प्रभाव अलग अलग होते हैं और इसी प्रकार हर प्रकार के ऋण के प्रभाव भी अलग अलग होते हैं। इसलिए सामान्यतः से यह कहना कि राजकीय व्यय का इतना प्रतिशत (जैसे ४०%) करों द्वारा प्राप्त आय से स और इतना प्रतिशत (जैसे ६०%) ऋणा से पूरा होना चाहिए सभी परिस्थितियों के लिए उचित नहीं होगा। हमारे प्रतिरिक्त इन सूचनाओं तथा अनुमानों से मुद्रा प्रसार की नीति के सम्बन्ध में भी कुछ लाभ नष्ट होगा जब तक यह न मान्य हो कि करा और ऋणा के खो गया है। अतः पुनर्वितरण संबंधी करारोपण नीति का निर्माण तथा करा का चुनाव बड़ी साधनों से वृद्धि मानी में करना चाहिए।

अभी तक हम संतुलित बजट के आर्थिक प्रभावों का विवरण दे रहे हैं। अब हम असंतुलित बजट के प्रभावों की विवेचना करेंगे। मान लीजिए कि पूण रोजगार के लिए धन के पुनर्वितरण से सतोपजनन परिणाम प्राप्त नहीं हो पाते और घाट के बजट का सहारा लेना पड़ता है तो दूसरे क्या परिणाम होंगे ?

इसमें तो कोई संदेह नहीं कि बजट के हर घाट में राष्ट्रीय ऋण में वृद्धि होती है। यहाँ पर दो प्रश्न उठते हैं—प्रथम राष्ट्रीय ऋण के धारकों का

कोई सीमा होनी चाहिए या नहीं ? और दूसरे राष्ट्रीय ऋण में किस प्रकार के ऋणों द्वारा वृद्धि करनी चाहिए ? पहला प्रश्न राष्ट्रीय ऋण की राशि से सम्बन्धित है और दूसरा उसके गुणों से, अर्थात् ऋण दीर्घकालीन बॉन्ड में होना चाहिए या शल्प-कालीन पत्रों में या नकदी में ।

आन्तरिक राष्ट्रीय ऋण के सम्बन्ध में बहुधा यह आपत्ति दिखाई जाती है कि ऋणों द्वारा जो धन का स्थानान्तरण होता है वह अनुचित होता है और इन ऋणों के भार का वितरण भी उचित नहीं होता अर्थात् जिन व्यक्तियों पर भार नहीं पड़ना चाहिये उन पर पड़ता है और जिनको सहन करना चाहिये वे बच जाते हैं । कुछ लोगों का यह भी कहना है कि ये ऋण ऐसे व्यक्तियों से प्राप्त किये जाते हैं जो देने योग्य नहीं हैं । इसलिए जितना ऋण का आकार बढ़ता जाता है उतना ही उसका भार भी जनता पर बटता जाता है । किन्तु यह सही नहीं है । राष्ट्रीय ऋण केवल उसी समय भार युक्त होता है जबकि सम्पूर्ण ऋण की राशि केवल गुठली भर व्यक्तियों द्वारा ही प्रदान की जाती है और जिनको प्रत्येक वर्ष मूद के रूप में एक बहुत बड़ी पगारानि प्राप्त होती है और इसलिए ये थोड़े से व्यक्ति प्रत्येक वर्ष और अधिक धनी होने जाते हैं, जो अन्यायपूर्ण है । अतः ऋणभार ऋण के बड़े या छोटे आकार के कारण बड़ा या छोटा नहीं होता बल्कि ऋण पत्रों के स्वामित्व के कारण ऋणभार कम या अधिक होता है । राष्ट्रीय ऋण, इसलिए आय के वितरण की असमानतायें भी उत्पन्न कर देते हैं—वास्तव में यही मौलिक समस्या है ।

पूर्ण रोजगार प्राप्त करने के लिए, जहाँ तक ऋण की राशि का सम्बन्ध है, तो समस्या ऋण के तत्कालीन प्रभावों की इतनी विषम नहीं होती जितनी कि इस बात की होनी है कि हीनार्थ प्रवन्धन द्वारा पूर्ण रोजगार प्राप्त करने की नीति उचित है या अनुचित ? युद्ध के लिए प्राप्त की गई ऋण राशि में प्रत्येक वर्ष वृद्धि होती जाती है, क्योंकि प्रत्येक वर्ष मूद दर मूद लगता जाता है और राशि बढ़ती जाती है । ऐसी वृद्धि से आय के वितरण की असमानतायें और भी बढ़ती जाती हैं । इसलिए राष्ट्रीय ऋण की बहुत बड़ी समस्या आय के वितरण के सम्बन्ध में है और ऋण-भार के स्थानान्तरण की समस्या तो केवल एक म्हायक समस्या ही है ।

सरकारी वीडा का स्वामित्व व्यक्ति को केवल धन प्राप्त करने का अधिकार ही प्रस्तुत नहीं करता बल्कि वार्षिक आय प्राप्त करने के लिए भी अधिकार प्रदान करता है । जब ऋण पर केवल थोड़े से व्यक्तियों का ही स्वामित्व होता है और ऋण की राशि में प्रत्येक वर्ष वृद्धि होती जाती है तो आय तथा धन प्राप्त करने के अधिकार भी थोड़े से ही व्यक्तियों के हाथों में एकत्रित होते जाते हैं । यदि करो में इस प्रकार हेर-फेर कर दी जाए कि यह अधिकार कम हो जायें तब भी धन प्राप्त करने के अधिकार तो एकत्रित होते ही रहेगे, चाहे वार्षिक आय प्राप्त करने के अधिकारों में कमी भले ही हो जाए । इस प्रकार धनी व्यक्तियों की समस्या में निरन्तर वृद्धि होती ही रहेगी जो सामाजिक एवं आर्थिक दोनों ही दृष्टिकोणों से अनुचित है । हाँ पूर्ण रोजगार की दृष्टि से यह उचित हो सकता है, क्योंकि धनी व्यक्तियों की

आय में वृद्धि होने से उनके उपभोग करने की प्रवृत्ति भी बढ़ती जाती है, जिससे पूर्ण रोजगार स्थिति स्थापित होने में सहायता मिलती है। परन्तु ऐसे पूर्ण रोजगार को सामाजिक एवं आर्थिक दृष्टिकोण से न्यायोचित नहीं कहा जा सकता। यह ध्यान रहे कि इन मुद्रास्वत्वों (money titles) का एकत्रीकरण पूर्ण रोजगार की नीति के कारण नहीं होता बल्कि यह धन की उन असमानताओं के कारण उत्पन्न होता है जो श्रेष्ठ प्राप्त करने के पहले ही से विद्यमान थी। इसीलिए तो समय समय पर उत्पन्न होने वाले अवसाद आवश्यक होत हैं क्योंकि वह इन मुद्रास्वत्वों में मूल्य को गिरा देते हैं।

ऋणों द्वारा प्राप्त राशि को खर्च करने के उद्देश्य या खर्च करने की विधि का न तो ऋण प्रस्तुता के आकार पर और न सूद की दर पर ही कोई प्रभाव पड़ता है। सरकार इस राशि को जिस प्रकार चाहे व्यय कर सकती है। सरकार के निर्णय आर्थिक उद्देश्यों से निर्धारित नहीं होते बल्कि सामाजिक प्राथमिकता (Social priority) से निश्चित होते हैं या यह भी देखकर निर्णय लिए जा सकते हैं कि देश में कौन से आर्थिक साधन बँकार हैं और उनमें से किन की बिना कठिनाई के प्राप्त किया जा सकता है। सामाजिक प्राथमिकता के विचारों से प्रेरित होकर सरकार यह भी सोच सकती है कि स्थायी पूँजी का निर्माण करना अधिक वाछनीय हो सकता है जैसे, सड़का स्कूला अस्पताल आदि का निर्माण या सरकार यह भी निर्णय कर सकती है कि वह अपने व्यय को उपभोक्ताओं के व्यय को बढ़ाने के उद्देश्य से करे। दोनों ही स्थितियों में केवल उपभोग में ही वृद्धि नहीं होती बल्कि उत्पादक पूँजी में भी वृद्धि होती है क्योंकि मशीनों तथा स्थायी पूँजी की माँग केवल वस्तुओं की माँग से ही उत्पन्न होगी है। इस प्रकार मुख्य ध्यान देने योग्य बात यह है कि निजी विनियोग की क्रिया एक उत्पादित घटना है जो लाभ की भाँसा से प्रेरित होती है और लाभ की भाँसा स्वयं अन्तिम वस्तु की वास्तविक या आभासी माँग की वृद्धि पर निर्भर करती है। सरकारी विनियोग में यह बात नहीं होती। सरकार चाहे तो उपभोग को बढ़ा सकती है या निजी विनियोग को प्रा.साहित कर सकती है। किन्तु राजनीति व्यवस्था में इस प्रकार की स्वतन्त्रता नहीं होती।

जिन संस्कारों ने पूर्ण रोजगार के नियम निजी विनियोगों की प्रोत्साहन देने का समर्थन किया है उन्होंने इस और कोई ध्यान नहीं दिया कि निजी विनियोग कबल उत्पादित (derived) होते हैं। कर में रियायत करने और आर्थिक सहायता प्रदान करने से निजी विनियोग प्रोत्साहित तो अवश्य हो सकते हैं किन्तु पूँजीगत वस्तुओं, कार, मजदूर, उस समय तक निराधार होगा जब तक उपभोक्ताओं की प्रय-शक्ति में वृद्धि नहीं होती। अतः दीर्घकाल में केवल निजी विनियोगों को आर्थिक सहायता प्रदान करने ही समस्या नहीं हल हो जाती। यह केवल मन्दी की अवस्था में रोजगार के स्तर को ऊँचा उठाने में सफल हो सकती है पूर्ण रोजगार के बनावे रखने में नहीं। हम पहले भी इस विषय पर काफी दृष्टि डाल चुके हैं। अब हम इस प्रश्न पर विचार प्रकट करेंगे कि एक बड़े राष्ट्रीय ऋण से मुद्रा-नीति उत्पन्न

होती है या नहीं ?

व्यक्तियों के पास केवल मुद्रा के एकत्रित होने या मुद्रा-स्वीकृति के अधिकार एकत्रित हो जाने से ही मुद्रा स्फीति उत्पन्न नहीं होती। मुद्रा-स्फीति उसी समय आरम्भ होती है जब लोग अपनी मुद्रा को खर्च करते हैं। परन्तु प्रश्न यह है कि मुद्रा की उपस्थिति या मुद्रा प्राप्त करने के अधिकारों की उपस्थिति निजी व्यय पर कोई प्रभाव डालती है या नहीं ? मनुष्य का खर्चा उसकी आय से निर्धारित होता है। यदि मनुष्य कुछ भी न बचाकर अपनी पूरी आय खर्च कर देते हैं तो उनका व्यय उस स्थिति की अपेक्षा अधिक होगा जबकि आय में से वह कुछ बचत कर रहे थे। इसी प्रकार व्यय में और भी वृद्धि हो सकती है यदि मनुष्य अपनी पुरानी बचतों को चालू आवश्यकताओं पर खर्च करने लगे। पूर्ण रोजगार वाली अर्थ-व्यवस्था में एकत्रित धन या मुद्रा प्राप्त करने के अधिकारों के एकत्रित करने का कोई भी प्रभाव नहीं पड़ता। केवल इसी का प्रभाव पड़ता है कि व्यक्ति अपनी पूरी चालू आय उपभोग पर व्यय करना आरम्भ कर रहे हैं या नहीं। यदि वे पूरी आय खर्च करना आरम्भ कर देते हैं तो अवश्य ही मुद्रा-स्फीति उत्पन्न हो जायेगी। तत्पश्चात् उपभोग करने की प्रवृत्ति मर्यादित भी वृद्धि होने से पूर्ण रोजगार व्यवस्था में मुद्रा-स्फीति आरम्भ हो जाती है यदि सरकार वास्तविक साधना का उपयोग अभी अनुपात में कम नहीं कर देती। इस प्रकार एक बड़ा राष्ट्रीय ऋण मुद्रा-स्फीति को उत्पन्न नहीं करता।

जहाँ तक हम प्रश्न का सम्बन्ध है कि बजट के घाटों के लिये वित्त प्रबन्ध की कौन सी रीति अपनाई जाये जिससे मुद्रा-संचार कम हो, इसके सम्बन्ध में यही कहना होगा कि सरकार को सभी नीतियाँ अपनानी चाहिये, किन्तु किसी समय विशेष पर केवल वही विधि अपनाई जाये जिसका स्थापन करने के लिये जनता तैयार हो अर्थात् जिसको जनता स्वीकार करे। हम बना ही चुके हैं कि घाटे स्वयं अपने लिये आवश्यक बननें उत्पन्न कर लेते हैं। यदि यह बचते इच्छित हैं अर्थात्, व्यक्तियों ने अपनी मारी आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करके अपनी आय में से यदि कुछ धन बचाया है तो उसका उपभोग पर या निनियोग में एकदम अनन्तता ही खर्च होना सम्भव नहीं है। यदि सरकार इन घाटों का पूरा करने के लिये केवल दीर्घकालीन ऋण ही चालू करती है तो बिना किसी उद्देश्य या लाभ के मूँद की दर बढ़ जायेगी और यदि सरकार मूँद की दर को नीचा रखने के लिये केवल अल्प-कालीन ऋणों का सम्बन्ध मुद्रा निष्कासन (ways and means advances) द्वारा घाटा को पूरा करना चाहती है तो बैंक के नकद आधार (cash basis) में इस प्रकार वृद्धि करने से मूँद की दरों का समस्त टींचा छिन्न-भिन्न हो जायेगा और परिणामस्वरूप पूँजीगत मूल्यों पर बहुत बुरे प्रभाव पड़ेंगे। अतः इन दोनों विधियों में कोई भी वाछनीय नहीं है। पहली विधि में निजी निनियोग की क्रियाओं को हानि होगी और दूसरी में मुद्रा-स्फीति होगी और वित्त की वस्तुओं का उपभोग दृढ़ता लगेगा। वास्तव में सरकार को दोनों ही विधियों का प्रयोग करना चाहिये

अर्थात् अल्पकालीन और दीर्घकालीन दोनों ही प्रकार के ऋण-यन्त्रों को चालू करता चाहिये और यदि फिर भी कुछ कमी रह जाये तो उसकी पूर्ति सस्ती मुद्रा की निकासी करके की जाये। इसकी कोई भी आवश्यकता नहीं है कि बेरोजगारी या जनता पर अत्यधिक दबाव डाला जाये या उन्हें समझाया बुझाया जाये और जो ऋण दान स्वच्छता में प्राप्त हो रहे हैं उनकी गति को तंत्र किया जाये। यदि व्यक्तियों में यह प्रवृत्ति उत्पन्न हो रही है कि वे अल्पकालीन ऋण-यन्त्रों को दीर्घकालीन बौद्धिक विकास चाहते हैं तो सरकार सूद की दर कम कर सकती है या दीर्घकालीन बौद्धिक को खरीदने तथा बेचने के मूल्यों के बीच एक कृत्रिम अन्तर उत्पन्न कर सकती है। पूर्ण रोजगार में निजी नियुक्ति जियाओ को बेधत सूद की दर में फेर बदल करके ही नियन्त्रित करना सम्भव नहीं होगा। केवल अनाधारण परिस्थितियों के कारण उत्पन्न होने वाली मुद्रा-स्फीति को, भयभीत होकर, मौद्रिक नीति में उनका फेर करके नियन्त्रित नहीं करना चाहिये। वास्तविक मुद्रा-स्फीति को भारी प्रगतिशील करारोपण से रोकना चाहिये और यदि आवश्यकता हो तो राजस्व और कटौत जैसी अप्रत्यक्ष रीतियाँ भी अपनानी चाहियें। इन रीतियों को अपनाने में यह सोचने की आवश्यकता नहीं है कि क्योंकि यह पूर्ण रोजगार के स्थायित्व को क्षति पहुँचावेगी इसलिए इनको न अपनाना जाये। वास्तव में पूर्ण रोजगार में प्राप्त होने वाले लाभ मुद्रा स्फीति की हाथियों की अपेक्षा बहुत कम होते हैं।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि नयी विचारधारा का यह विश्वास है कि अथवा यह सरकार की नीति में है कि वह साधनों का अधिकतम तथा पूर्ण उपयोग को सम्भव बनाये, क्योंकि उसमें यह भी अधिकार है कि व्यक्तियों की आय का एक भाग करों द्वारा प्राप्त करले और इस प्रकार प्राप्त की हुई आय को जिस प्रकार चाहे खर्च करे और उसमें यह भी अधिकार है कि वह जनता की इच्छानुसार जिस प्रकार के ऋण पत्र चाहे छावे चाहे वागशी मुद्रा के रूप में या बौद्धिक और प्रतिभूतियों के रूप में। पूर्ण रोजगार स्थापित करने के लिये यह पुनर्वितरण सम्बन्धी करारोपण (redistributive taxation) भी कर सकती है और चाहे के बजटीय का भी सहारा ले सकती है। किन्तु व्यवहार में अबेली कोई भी एक नीति सफल नहीं हो पायेगी। इसलिए व्यवहारिक नीति में दोनों का ही मिश्रण होना चाहिये। परन्तु इसकी सफलता भी इसी बात पर निर्भर करती है कि आय का समुचित या कुल वितरण (gross distribution of incomes) ठीक हो। नयी विचारधारा यह भी स्वीकार करती है कि सरकार सूद की दर को भी नियन्त्रित कर सकती है और लाभकर्त्ता (rentier) की सामोशी या निराशा को भी समाप्त कर सकती है। इसलिए नयी विचारधारा को लागू करना, सामाजिक और धार्मिक, दोनों ही दृष्टिकोणों से महत्वपूर्ण है। व्यक्तियों की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप करने की कोई आवश्यकता नहीं है। कर लगाना और ऋण प्राप्त करना कोई नई बात नहीं है। यह तो सरकार नई विचारधारा के आगमन से पहले ही करती आ रही है, किन्तु आज नई विचारधारा ने इनके उद्देश्य और इनको उपयोग करने के नियमों में परिवर्तन कर दिया



है ; अब इनका उपयोग निम्न नियमों के अनुसार होना चाहिये —

प्रथम, सरकार को प्रचलित कर प्रणाली का ध्यानपूर्वक अध्ययन करना चाहिये और विभिन्न करों के उपभोग, निजी विनियोग तथा निजी वचनों पर पड़ने वाले प्रभावों के आधार पर उनमें भेद करना चाहिये । इन अध्ययन में सरकार यह पता लगा सकेगी कि जिन साधनों को उद्योगपति काम में लगाना नहीं चाहते उन से आकार पर करारोपण के क्या प्रभाव होंगे ।

दूसरे, करारोपण का उपयोग केवल, काम में न लाये जाने वाले साधनों के आकार में फेर बदल करना ही होना चाहिये, जिसकी कमी और वृद्धि सामाजिक प्राथमिकताओं पर निर्भर करेगी ।

तीसरे, जो कुछ भी रोप रहता है (दूसरे नियम के अन्तर्गत निर्णय लेने के बाद) सरकार इन प्रकार साधनों को हीनार्थ प्रवन्धन द्वारा अपने उपयोग में ले ले ।

अतः आज नई विचारधारा के प्रभाव में राजकीय वित्त (राजस्व) का रूप और उद्देश्य पूर्णतया बदल गया है । आज राजस्व का प्रमुख उद्देश्य देश में साधनों के पूर्ण उपयोग को सम्भव बनाना है केवल आय और व्यय या शुद्ध वित्तीय दृष्टिकोण से भाग प्राप्त करना या व्यय करना नहीं है । नयी विचारधारा में सामाजिक कल्याण का तत्व है और राजस्व का उद्देश्य सामाजिक कल्याण में वृद्धि करना है जब कि प्राचीन विचारधारा में वित्तीय तत्व था और उस समय राजस्व का उद्देश्य व्यक्तिगत हित को धनसंग्रह करना था । माराथ में राजस्व पूर्ण रोजगार स्थापित करने का एकमात्र अस्त्र है ।

## भारत में बेरोजगारी की समस्या (Problem of Unemployment in India)

### प्राक्कथन—

बेकारी, पूँजीवादी देशों की एक प्रमुख विशेषता है। प्रन्तर केवल इतना है कि इस समस्या का आकार एक प्रकृति प्रत्येक देश में अलग अलग है। भारत की वर्तमान व्यवस्था भी पूँजीवादी होने के कारण यहाँ पर बेकारी की समस्या भी बहुत विषम है। भारत की बेकारी की समस्या है जो बहुत पुरानी विन्तु हमारे महामुद्र के बाद से इस समस्या के आकार और विषमता दोनों ही में बहुत अधिक वृद्धि हो गई है। बेकारी पिछड़े हुए देशों का एक प्रमुख लक्षण होता है। विकसित देशों में जबकि बेकारी मुख्य रूप से औद्योगिक श्रमिकों के बीच होती है पिछड़े हुए देशों में बेकारी लगभग सभी व्यवस्था के प्रत्येक क्षेत्र में ही पाई जाती है। पिछड़े हुए एक अर्ध-विकसित देश में बेकारी प्राकृतिक साधनों के अभाव में नहीं होती जैसे भारत में। हमारे देश में प्राकृतिक साधन प्रचुर मात्रा में होते हुए भी बेकारी अपनी चरम सीमा पर है। विकसित देशों में बेकारी केवल क्षणिक और अस्थायी होती है और केवल उत्पादन विधि में उनल फेर होने के कारण ही बेकारी को जन्म मिलता है। किन्तु पिछड़े हुए देशों में बेकारी की समस्या बहुत कुछ स्थायी होती है। भारत भी एक पिछड़ा हुआ देश है और यहाँ पर बेकारी और कम रोजगारी (Under-employment) दोनों ही का प्रकोप बहुत कुछ बढ़ता है। यहाँ पर बेकारी तीन प्रकार की है—अर्थात् (अ) कृषि बेरोजगारी (ब) औद्योगिक बेरोजगारी और (स) शिक्षित वर्ग की बेरोजगारी। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् से ही हमारे देश में बेकारी की बढ़ोत्तरी को समझने का प्रयास किया जा रहा है विन्तु अभी तक कोई उत्तम उपाय इस समस्या को दूर करने के लिए दूढ़ निगलने में सफल नहीं हो पाये हैं। हम इस समस्या के वास्तविक आकार को बताने में भी असमर्थ हैं क्योंकि हमारे देश में पर्याप्त आँकड़ों का अभाव है। किन्तु यह एक ऐसा अटकल मत्त है कि इसको सिद्ध करने के लिये आँकड़ों की आवश्यकता नहीं है। यद्यपि रोजगार दफ्तरों की स्थापना के पश्चात् से कुछ आँकड़े प्रकाश होने लगे हैं किन्तु वह भी केवल आँकड़ों के और कुछ सीमित व्यवसायों में ही सम्बन्धित है और इनके

आधार पर बेकारी की समस्या का वास्तविक आकार का ज्ञान नहीं प्राप्त किया जा सकता। रोजगार दफ्तरो के आँकड़ों पर एक दृष्टि डालने से यह भली-भाँति स्पष्ट हो जाता है कि एक ओर काम ढूँढ़ने वालों की संख्या में वृद्धि हो रही है दूसरी ओर रोजगार के अवसरों में कमी होती जा रही है और इस प्रकार काम ढूँढ़ने वालों की संख्या दिन प्रति-दिन बढ़ती ही जा रही है। विन्तु यह भी पूर्णतया सत्य नहीं है। वास्तव में काम ढूँढ़ने वालों में बहुत से आदमी ऐसे हैं जो काम पर लगे हुए हैं विन्तु अच्छी और स्थायी नौकरी प्राप्त करने के उद्देश्य से उन्होंने रोजगार के दफ्तरो में अपने नाम लिखवा रखे हैं। दूसरी ओर रोजगार दफ्तरो की कार्य विधि में काम दिलाने का अर्थ बहुत प्रजीव है। बहुधा यह देखा गया है कि आकास्मिक रोजगार को भी ये दफ्तर काम दिलाने की सूची में सम्मिलित कर देते हैं। इस प्रकार एक मजदूर जो प्रतिदिन एक नये मालिक के साथ भाग लादने और डोने पर सुबह नौकर रखा जाता है और शाम को वह फिर बेकार हो जाता है विन्तु वही मजदूर रोजगार के दफ्तरो के रजिस्ट्रों में हर रोज बेकार रहने हुए भी काम पाने वाले व्यक्तियों की संख्या वृद्धि करता रहता है। केवल यही नहीं काम देने वाले मालिक भी अधिकतर व्यक्तियों को रोजगार दफ्तरो में प्राप्ति नहीं करते हैं। घरों में काम करने वाले नौकरों को रोजगार के दफ्तरो से प्राप्ति नहीं किया जाता। इसलिये हर दिना ने गडबडी इतनी फैली हुई है कि बेकारी की समस्या का वास्तविक रूप पना लगाना सम्भव नहीं है। हमारे देश में एक अजीब बात यह है कि एक ओर जनशिक्षा का विस्तार हो रहा है, लोगों को धिकायत है कि देश में शिक्षा का बहुत अभाव है और इसी प्रकार लोगों को यह भी शिकायत है कि देश में प्रशिक्षित व्यक्ति तथा यंत्रकला और विज्ञान का ज्ञान रखने वाले व्यक्तियों की बहुत कमी है और दूसरी ओर आश्चर्यजनक बात यह है कि अधिकतर बेकारी इन्हीं वर्गों में है। ग्रामीण क्षेत्रों में तो यह भी जाना जाता है कि किसान साल में ४ में १ महीने बेकार रहता है और इसके अतिरिक्त गाँव में छिपी हुई बेकारी (*Disguised Unemployment*) की समस्या भी बहुत गंभीर है।

### बेकारी के कारण—

सामान्य रूप से किसी भी देश में बेकारी तीन प्रकार से होती है। प्रथम, मन्द्य माँग में कमी होने के कारण, दूसरे, मूल्य तथा लागतों में असंतुलन उत्पन्न होने के कारण और तीसरे, अर्थ शक्ति के अनुपात में मशीनों तथा यंत्रों के न होने के कारण। पूर्ण विकसित पाश्चात्य देशों में बेकारी मुख्य रूप से सन्धिय भाग में कमी होने के कारण उत्पन्न होती है। वहाँ पर अधिकतर मौद्रिक मजदूरी स्थायी रहती है और इसलिए सन्धिय माँग में थोड़े से परिवर्तन होने में भी रोजगार के स्तर में काफी परिवर्तन हो जाते हैं। हमारे ग्रामीण क्षेत्रों में व्यक्तियों की अधिकतर 'लाभ' मजदूरियाँ होती हैं (ज्यादा अधिकतर लोग अपने ही खेतों पर काम करते हैं और किसी के नौकर नहीं होते हैं)। साथ ही एक प्रकार की वास्तविक मजदूरी (बहुत



(३) उद्योग तथा व्यापार में मंदी—सन् १९५२ के आरम्भ में गिरते हुए मूल्यों के कारण कोरिया युद्ध समाप्त होने के कारण और अन्तर्राष्ट्रीय मूल्यों में कमी होने के कारण, व्यापार तथा उद्योग क्षेत्रों में भाग लेने वाले व्यक्तियों को कुछ यह महसूस हुआ कि ससार में वैसे ही मंदी आरम्भ होने वाली है जैसी प्रथम महायुद्ध के बाद उत्पन्न हुई थी। परिणामस्वरूप व्यापारियों और उद्योगपतियों ने अपनी क्रियाओं को सजीव करना आरम्भ कर दिया। निर्यात उद्योगों जैसे जूट, श्रवरक आदि उद्योगों में तो उत्पादन बहुत ही कम कर दिया जिसके कारण इन उद्योगों में बहुत बकारी उत्पन्न हो गई। देश के विभाजन होने से कच्चा जूट पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध न हो पाने के कारण विभाजन के बाद काफी वर्षों तक अधिकांश जूट के कारखाने बन्द रहे और अभी तक उनमें उत्पादन युद्ध के पहलू की स्थिति प्राप्त नहीं कर पाया है। परिणामस्वरूप इस उद्योग में काफी बकारी उत्पन्न हो गई है। फण्डा उद्योग में माल की निगारती न हो पाने के कारण काफी कारखाने बीच-बीच में बन्द होते गए और इस कारण भी बकारी की समस्या बढ़ती गई।

(४) व्यक्तियों की गिरती हुई क्रय शक्ति—युद्ध काल में आरम्भ हुआ मुद्रा-स्फीति का चक्र समाप्त होने के स्थान पर तीव्र गति से बढ़ता ही जा रहा है। मूल्य वृद्धि के कारण व्यक्तियों की क्रय शक्ति दिन प्रति दिन कम होती जा रही है। व्यक्तियों में केवल अपनी चालू धांध में से आवश्यकताओं को पूरा करने की ही सामर्थ्य नहीं है बल्कि उन्होंने अपनी पुरानी बचतें भी समाप्त कर दीं। यही कारण है कि आजकल इतनी चोर बाजारी नहीं है और बाजार में वस्तुएँ होने हुए भी उनको खरीदने के लिये व्यक्ति नहीं मिलते।

(५) लागतों तथा मूल्यों के समायोजन का अभाव—गत वर्षों में विक्रताओं का प्रभाव कम हो गया है और क्रताओं की शक्ति बढ़ती जा रही है। इसीलिये विक्रताओं को वस्तुओं के विक्रय में कठिनाइयाँ हो रहा है। यदि उन्हें वस्तुओं का निकाली करनी है तो वस्तुओं के मूल्य नीचे गिराने ही होंगे। किन्तु उत्पादकों ने अपनी पूँजी का विनियोग मशीनों इत्यादि में उस समय किया था जबकि युद्ध के कारण मूल्य काफी ऊँचे थे। इसके अतिरिक्त मजदूरी की दरें भी लगभग उतनी ही हैं जितनी युद्ध काल में थी। इसीलिये वस्तुओं का उत्पादन व्यय अधिक है और उत्पादकों के लिये यह सम्भव नहीं है कि वे अपने मूल्यों का नाम कम करें। इस मूल्य कीड़े लागतों में समायोजन न होने पाने के कारण बाजार में वस्तुएँ जमा होती जाती हैं। उत्पादकों को अपना उत्पादन कम करना पड़ता है और इस प्रकार शक्ति बँकाव हो जाते हैं।

(६) समुचितकरण—पिछले वर्षों में कुछ उद्योगों में आधुनिकीकरण तथा समुचितकरण की आरंभ प्रवृत्ति आरम्भ कर दिया गया है जिससे आधुनिक मशीनों का उपयोग के कारण बकारी बटती गई है।

(७) छटनी (Retrenchment)—युद्ध काल में जो बहुत से नव-नव विभाग स्थापित किए गए थे उनको युद्ध समाप्त होते ही बन्द करना पड़ा। परिणाम

राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में किमान ६ घंटे प्रति दिन की दर से साल में केवल ६ से ८ महीने तक ही व्यस्त रहता है। इस समिति के अनुसार भूमिहीन कृषक तो साल में ६ से ७ महीने तक बेकार रहते हैं। कृषि क्षेत्र में बेकारी कई कारणों से है। यह कारण संक्षेप में इस प्रकार हैं — (१) भारतीय कृषि की प्रकृति एकदम अनिश्चित है। यह वर्षा पर निर्भर है जो कभी भी समय पर नहीं होती। परिणामस्वरूप समय-समय पर अकालों का सामना करना पड़ता है और मौसमी बेकारी उत्पन्न होती है। (२) ग्रामीण तथा कुटीर उद्योगों के समाप्त हो जाने के कारण बहुत से व्यक्ति जो इन उद्योगों में लगे हुए थे वे बेकार हो गये। इसके अतिरिक्त जो कुछ व्यक्ति इन उद्योगों में रह भी गये हैं उनकी आर्थिक स्थिति भी ठीक नहीं रहती क्योंकि वे अपनी लागतों और बाजारी मूल्यों में सामंजस्य स्थापित नहीं कर पाते हैं। परिणामस्वरूप या तो बहुत से व्यक्ति बिना लाभ प्राप्त किये ही उन उद्योगों को बंद करते हैं जिसका अर्थ कम रोजगारी है या वे उन उद्योगों को छोड़ कर कृषि में भूमिहीन मजदूरों की भाँति काम करना आरम्भ कर देते हैं जिसमें वे मौसमी बेकारी तथा स्थायी बेकारी के शिकार हो जाते हैं। (३) हमारे ग्रामीण क्षेत्रों में अभी तक ग्रामीण उद्योगों की पुनः स्थापना नहीं हो पाई है। जिसके कारण जो लोग बेकार होते हैं उनको जीविका उपार्जन का कोई दूसरा साधन उपलब्ध नहीं हो पाता है। (४) जन संख्या की वृद्धि के कारण भी ग्रामीण क्षेत्रों में बेकारी बढ़ती जा रही है। एक गो पहले ही भूमि पर दबाव बहुत अधिक है। जनसंख्या की वृद्धि से छिपी हुई बेकारी में दिन-प्रति दिन वृद्धि हो रही है। (५) हमारे देश में उपज को बेचने की व्यवस्था भी बहुत बुरा है। परिणामस्वरूप कृषकों को उचित 'लाभ' मजदूरी प्राप्त नहीं हो पाती और वे कम रोजगारी के शिकार रहते हैं। (६) अन्त में किमान ऋण मुक्त होना के कारण उनकी भूमि महाजनो तथा अन्य ऋण दाताओं के हाथों में स्थानान्तरित हो जाने के कारण वे भूमिहीन मजदूरों की स्थिति में रह जाते हैं और कुछ समय बाद बेकारी की श्रेणी में शामिल हो जाते हैं।

ग्रामीण क्षेत्रों की बेकारी मुख्य रूप से इन्हीं कारणों से है। इस बेकारी को दूर करने के लिए निम्न कारण अपनाये जाने की सिफारिशें समय-समय पर की जा चुकी हैं — (१) भूमि पर जनसंख्या के बढ़ते हुए भार को कम करने के लिए ग्रामीण उद्योगों का विनाश अति तीव्रगति से होना चाहिए। (२) मौसमी बेकारी को दूर करने के लिये उत्पादक कार्यों को प्रोत्साहन दिया जाय और अतिरिक्त थम शक्ति का सांस्कृतिक निर्माण कार्यों में लगाया जाय जैसे, कुएँ बनाना, सड़क बनाना, तालाब बनाना, खाद के गड्ढे खोदना इत्यादि। यह सब कार्य सामुदायिक विकास योजना के अन्तर्गत किये जा सकते हैं। इनसे अतिरिक्त मुर्गी पालन, डेयरी उद्योग तथा फल इत्यादि उगाने की अधिक प्रोत्साहन दिया जाय। हमारी योजनाओं में इन सब के लिये उचित व्यवस्था की गई है। (३) भूमिहीन मजदूरों को भूमि देने की व्यवस्था की जायें ताकि उनकी बेकारी कम हो। इस सम्बन्ध में विभिन्न राज्यों में सरकारों ने भूमि की अपेक्षित सीमा निश्चित कर दी है और आशा है कि तीसरी पंचवर्षीय

योजना तब भूमिहीन मजदूरों की समस्या पूर्णतया समाप्त हो जायेगी। (४) ग्रामीण क्षेत्रों में औद्योगीकरण को प्रोत्साहन देने के लिये विद्युत शक्ति अधिकधिक मात्रा में प्रदान की जाय और ग्रामीण क्षेत्रों में यातायात तथा सम्वाचाहन के साधनों के विकास की ओर ध्यान दिया जाय।

**औद्योगिक क्षेत्रों में बेकारी**—हमारे देश में एक समय वह भी था जब हमारे उद्योग-धन्धे इतने उन्नत थे कि विदेशी ईर्ष्या किया करते थे और भारत दूर दूर देशों में व्यापार किया करता था। साथ ही साथ हमारी वृषि भी काफी उन्नत अवस्था में थी। किन्तु औद्योगिक जगति के आरम्भ होने से हमारे उद्योग धन्धों का तो विनाश हो ही गया किन्तु कृषि की भी स्थिति ठीक नहीं रह सकी। परिणामस्वरूप सामाजिक तथा आर्थिक कठिनाइयों से विवश होकर ग्रामीण क्षेत्रों से हजारों की संख्या में लोग शहरों को काम की तलाश में आने लगे। जिसका परिणाम यह हुआ कि औद्योगिक क्षेत्रों में भी बेकारी बढ़ने लगी। औद्योगिक बेकारी के इनके प्रतिरिक्त और भी बहुत से कारण हैं जैसे—(१) हमारे देश में औद्योगिक विकास आदि अभी प्रारम्भिक अवस्था में ही है और इसमें अभी इतनी शक्ति नहीं है कि अधिक व्यक्तियों को काम मिल सके। (२) भारत में उद्योगों का स्थानीयकरण भी शेषपूर्ण है और सभी क्षेत्रों का औद्योगिक विकास समान रूप में नहीं हो पाया है। (३) युद्ध के बाद मशीनों तथा कच्ची सामग्रियों के पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध नहीं होने के कारण स्थिति सतोषजनक नहीं है जिसके फलस्वरूप औद्योगिक श्रमिकों की खपत नहीं हो पा रही है। (४) संयुक्तिकरण तथा आधुनिकीकरण के कारण उद्योगों में बेकारी बढ़ रही है। (५) वस्तुओं की सक्रिय मांग में कमी होती च रही है क्योंकि व्यक्तियों की आय मूल्यों के अनुपात में नहीं बढ़ रही है। अन्य में दूसरी योजना में औद्योगीकरण के जो लक्ष्य निर्धारित किय गये हैं उनकी पूर्ति में विदेशी विनिमय की कठिनाइयों से नई बाधाएं उत्पन्न हो रही हैं।

**औद्योगिक बेरोजगारी को दूर करने के लिये बहुधा यह उपाय दिय गये हैं—**

- (१) उद्योगों के विकेंद्रीकरण की ओर उचित प्रयत्न किय जाने चाहिये ताकि देश के सभी भागों में सामान्य विकास हो सके और सभी भागों में श्रमिकों को रोजगार अवसर प्राप्त हो सके। (२) देश में नये नये उद्योगों का प्रोत्साहन देने के लिये प्रयत्न होने चाहिये। पुराने उद्योगों की उत्पादन शक्ति अपनी अधिकतम सीमा पर पहुँच जाने के कारण उनमें अधिक विस्तार करने तथा अधिक रोजगार प्रदान करने की शक्ति उम्र समय तक नहीं उत्पन्न हो पायेगी जब तक कि उनमें आधुनिक मशीनों, यंत्र, उपकरण, मशीन, ऐंला, मशीनों, यंत्रों का उपलब्ध होना उस समय तक सम्भव नहीं होगा जब तक भारत की पर्याप्त मात्रा में विदेशी मुद्रा प्राप्त नहीं होती तथा भारत स्वयं मशीनों के उत्पादन में स्वावलम्बी नहीं हो जाता। इसीलिये दूसरी योजना में भारी उद्योगों के विकास की ओर अधिक ध्यान दिया गया है और बुटीर तथा छोटे उद्योगों पर उपभोग की वस्तुओं के उत्पादन की जिम्मेदारी रखी गई। (३) औद्योगिक श्रमिकों को अधिक कुशल बनाने के लिये औद्योगिक प्रशिक्षण की

व्यवस्था होनी चाहिये । (४) आवश्यक मात्रा में पूँजी प्राप्त करने के लिये उचित प्रयत्न किये जायें तथा औद्योगिक संगठन एवं प्रवन्ध की कुशल बनाने का प्रयास किया जायें । (५) घन्ट में वषाकि भारत में औद्योगिक विकास के लिये अर्थात् मात्रा में परेखू पूँजी उपलब्ध नहीं हो पा रही है इसलिये अधिकाधिक मात्रा में विदेशी पूँजी के विनियोगों के लिये सुविधाएँ प्रदान की जायें ।

**शिक्षित वर्ग में बेकारी की समस्या**—भारत में शिक्षित वर्ग की बेकारी की समस्या भी कुछ कम विषय नहीं है । पिछले वर्षों में इस समस्या ने बड़ा ही विकराल रूप धारण कर लिया है । यह समस्या सारे भारतवर्ष में फैली हुई है । उत्तर प्रदेश की सभू कमेटी ने भी इस बात का समर्थन किया था । भद्रास समिति ने बताया है कि काम ढूँढने वाले शिक्षित व्यक्तियों और उनके लिये उपस्थित रोज़गार अवसरों का अनुपात २१ है । सन् १९२७ की पञ्जाब समिति का भी यही विचार था । इस प्रकार की बेकारी से मनुष्य आत्म विश्वास खो बैठता है और मनुष्य में शिक्षा के प्रति रुचि समाप्त हो जाती है । शिक्षित नवयुवकों की बेकारी देश की राजनैतिक स्थिरता के लिये भी हानिकारक होती है । एडलर कमीशन ने कहा था कि 'इस प्रकार के शिक्षित बेरोज़गार समुदाय की उपस्थिति तथा निरन्तर वृद्धि किसी भी देश में और विशेषकर ऐसे देश में जहाँ पर शिक्षित व्यक्तियों की मात्रा घड़ी ही घड़ी, किसी भी प्रकार की मुख्यस्थित सरकार के लिये भयंकर है । जब तक देश की बुद्धिमान मानव जाति का एक बड़ा भाग निरन्तर बढ़ती हुई सख्या में इस प्रकार के अध्ययन में मगलम है जिससे कि ऐसी ऊँची आकांक्षें उत्पन्न हो जाती हैं जो पूरी नहीं हो पाती हैं और जो पढ़ने वालों को देश और अपने हित के लिये क्रिये जाने वाले कितने ही व्यवसायों के लिये बेकार बना देता है, तब तक कोई भी सरकार चाहे वह कितनी ही अच्छी प्रकार से संगठित हो, अपना मार्ग आलोचना तथा प्रत्यालोचना में रोक नहीं पायेगी । सहायता की एक ऐसी माँग निरन्तर बढ़ती जायेगी जिसको किसी प्रकार भी पूरा नहीं किया जायेगा ।' बम्बई राज्य की एक क्लोज के अनुसार यह बेकारी अधिकतर २७ वर्ष से नीचे के नवयुवकों में है । इन वर्गों में उन लोगों की सख्या अधिक है जिनका ज्ञान मुख्यतया साहित्यिक है तथा उस वर्ग में भी अधिक है जो १० या दस पाँस नहीं है । यह आश्चर्य की बात है कि शिक्षा के क्षेत्र में प्रशिक्षित व्यक्तियों में अप्रशिक्षित व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक बेकारी है । इसी प्रकार दहली क्षेत्र में कानूनी पेरो तथा डाक्टरी पेरो के लोगों में बहुत बेकारी है । इंजीनियरी पेरो की दशा अभी तक सतोषजनक है । रेलों में काम ढूँढने वालों की मर्यादा बहुत अधिक है किन्तु इनमें से अधिकांश व्यक्ति प्रशिक्षित नहीं हैं । शिक्षित बेकारी का मुख्य कारण हमारी शिक्षा प्रणाली है । बहुत पहले महात्मा गांधी ने वर्तमान शिक्षा प्रणाली की आलोचना करते हुए कहा था कि 'नई शिक्षा प्रणाली किसी भी प्रकार से हमारी आवश्यकताओं को पूरा नहीं करती । शिक्षा के ऊँचे क्षेत्र में अंग्रेजी को शिक्षा का माध्यम बना देने से ऊपर के शिक्षित व्यक्तियों और नीचे के अशिक्षित व्यक्तियों जिनकी सख्या बरोबरों में है, के बीच



एक स्थायी बीमार खड़ी हो गई है। इसने कारण ज्ञान, नीचे की जनता तक नहीं पहुँच पाता। अंग्रेजी भारतीय जीवन को मनोवैज्ञानिक दृष्टि से पगु बना देती है और व्यक्ति अपने ही देश में अजनबी बन जाता है।” इस प्रकार यह आवश्यक है कि हमारी शिक्षा प्रणाली का रूप ही बदल जाना चाहिये। क्योंकि यह हमारी आर्थिक विनाश सम्बन्धी आवश्यकताओं के अनुकूल नहीं है। आर्थिक विकास की दृष्टि से शिक्षित बेकारी को दूर करने के लिये निम्न सुझाव प्रस्तुत किये गये हैं — (१) वर्तमान शिक्षा प्रणाली में इस प्रकार सुधार होना चाहिये कि व्यक्तियों को पढ़ने के तुरन्त बाद ही रोजगार प्राप्त हो जाये। इसने लिये यह आवश्यक होगा कि पहले हमें उन व्यक्तियों की सूख्या मालूम करनी होगी जिनकी वास्तविक खपत विभिन्न व्यवसायों में व्यक्तिगत रूप से हो सकती है, या जिनकी माँग उत्पन्न होने की आशा है। तत्पश्चात् विभिन्न व्यवसायों के लिये प्रशिक्षित व्यक्तियों की पूर्ति करने के लिये शिक्षा प्रणाली में उचित परिवर्तन करने होंगे। (२) देश में यज्ञ कला तथा औद्योगिक प्रशिक्षण के लिये अधिक माँग में विशेष सहाय्य स्थापित करनी चाहिये, और (३) देश में एक अलग भारतीय शिक्षा भागोग नियुक्त होना चाहिये जो नियोजन अवधि में प्रत्येक अवस्था पर शिक्षित व्यक्तियों की माँग और पूर्ति का अध्ययन करता रहे और शिक्षा प्रणाली को मनोविषय करने के लिये उचित सुझाव देता रहे। उत्तर प्रदेश की सरकार ने बेकारी की समस्या का अध्ययन करने के लिये समूह कमेटी की नियुक्ति की थी। यद्यपि समिति का कार्य क्षेत्र केवल उत्तर प्रदेश तक ही सीमित था और जो कुछ सुझाव हमने दिये वह मुख्य रूप से उत्तर प्रदेश के लिये ही थे किन्तु उसके सुझावों को सारे ही भारत में लागू किया जा सकता है। हम यहाँ पर समिति के मुख्य सुझावों का उल्लेख करते हैं।

समिति का सुझाव था कि जिला बोर्डों तथा नगरपालिकाओं को बाध्य करना चाहिये कि वे सड़कें तथा इमारतों की अच्छी हालत में बनाये रखने के लिये कुशल तथा योग्य इञ्जीनियरों की सेवाएँ प्राप्त करें। यदि सरकार चाहे तो वह सार्वजनिक स्वास्थ्य कार्यक्रमों में योग्य व्यक्तियों को नौकरी दे सकती है। ५५ साल पर रिटायर होने के कानून का कड़ा पालन किया जाये और किसी भी स्थिति में व्यक्तियों की सेवा अवधि का बढ़ाया न जाये। किन्तु आश्चर्य की बात है कि उत्तर प्रदेश की सरकार ने समिति के सुझावों के विपरीत रिटायर होने की आयु ५५ से ५० साल कर दी है। ऐसा कर देने से नवयुवकों को रोजगार के अवसर तुरन्त ही प्राप्त नहीं हो सकेंगे। समिति का सुझाव था कि बड़े और छोटे पैमाने के दौरोघोषों का साथ ही साथ शिक्षा, कृषि, जल, स्वास्थ्य, आदि विभागों में स्थायी और अस्थायी सेवाएँ देकर सड़कें, प्रतिवार्षिक आर्थिक शिक्षा प्रदान करने की व्यवस्था तुरन्त ही की जाये। हाई स्कूल की परीक्षा में दो प्रकार के प्रमाण-पत्र होने चाहिये। प्रथम शिक्षा की रामाप्ती का और दूसरा कला विज्ञान व वाणिज्य सम्बन्धी उच्च शिक्षा प्राप्त करने के लिये होना चाहिये। इस प्रकार उच्च शिक्षा केवल उन्हीं व्यक्तियों की प्राप्त होगी जो अपने योग्य हैं तथा यूनीवर्सिटी शिक्षा में अयोग्य विद्यार्थियों की सहाय्य

कम हो जायगी और शिक्षा का स्तर भी ऊँचा हो सकेगा। व्यावहारिक शिक्षा<sup>\*</sup> प्रदान करने के लिए जैसे डाक्टरों शिक्षा, निर्माण कला, हिसाब किताब रखने की कला, बीमा कार्य, हस्तकला आदि के विषय के लिये अधिक सुविधाएँ प्राप्त की जायें। सरकार का प्रयत्न यह होना चाहिये कि वह प्रशिक्षित व्यक्तियों का ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों में उचित वितरण करने के लिये प्रयत्न करे।

(२) रोज़गार तथा प्रथम पंचवर्षीय योजना—प्रथम योजना का निर्माण ऐसे समय पर हुआ था जब कि नियोजन आयोग को बेकारी की समस्या का आकार एवं प्रवृत्ति पूर्ण रूप से स्पष्ट नहीं थी और युद्धोत्तर काल की परिस्थितियों से उनकी दृष्टि बहुत कुछ धुंधली हो गई थी। सन् १९५३ के आरम्भ से ही रोज़गार सम्बन्धी चिन्तन में परिवर्तन होना आरम्भ हुआ और नियोजन आयोग के सामने जो आशावादी चिन्तन था वह अकस्मात् ही अदृश्य हो गया और उसको कठोर वास्तविकताओं का सामना करना पड़ा। आयोग ने अतिरिक्त रोज़गारों को प्रदान करने के लिये व्यवस्था की और इसी उद्देश्य से प्रथम योजना में व्यय की प्रारम्भिक राशि, जो २६६ करोड़ रुपये थी उसमें ३०९ करोड़ रुपये की वृद्धि करनी पड़ी। नियोजन आयोग द्वारा सन् १९५३ के अन्त में रोज़गार अवसरों में वृद्धि करने के लिये एक कार्यक्रम घोषित किया गया था जिसकी ११ मुख्य बातें थी। यह निम्न प्रकार है —

(१) शिक्षाई शक्ति और निर्माण कार्यों से निकट स्थानों पर प्रशिक्षण क्षेत्रों की स्थापना करना ताकि व्यक्तियों को रोज़गार अवसर प्राप्त हो सकें।

(२) व्यक्तियों को छोटे उद्योग तथा व्यापार स्थापित करने के लिए विशेष सहायता दी जायगी।

(३) उन क्षेत्रों में जहाँ श्रम शक्ति का अभाव है प्रशिक्षण सम्बन्धी सुविधाएँ प्रदान की जायेंगी।

(४) कुटीर तथा लघु उद्योगों की वस्तुओं की प्रोत्साहन देने के लिए सरकारी दफ्तरों में अधिकाधिक मात्राओं में खरीदा जायेगा।

(५) घंतिशायिक सहायता में शहरी में बालिक व्यक्तियों को शिक्षा प्रदान करने के लिए स्कूल खोले जायेंगे और ग्रामों में एक मास्टर वाले स्कूल स्थापित किए जायेंगे या उनकी स्थापना के लिये उचित सुविधाएँ दी जायेंगी।

(६) राष्ट्रीय विस्तार मेवा का तीव्र गति से विस्तार किया जायेगा।

(७) सड़क यातायात का विकास किया जायेगा।

(८) श्रमिकों के रहने के गन्दे स्थानों की सफ़ाई सम्बन्धी योजनाएँ बनाई जायेंगी और शहरी क्षेत्रों में निम्न आय वर्गों के रहने के लिए-अकान बनाने के कार्य-क्रमों को कार्यान्वित किया जायेगा।

(९) निजी गृह निर्माण किराओं को प्रोत्साहित किया जायेगा।

(१०) सरणाधिया की कानोनी स्थापित करने के लिए नियोजित रूप से सहायता प्रदान करने की व्यवस्था की जायगी।

(११) प्रथम पंचवर्षीय योजना में इस प्रकार उचित संशोधन किए जायेंगे

कि उन कार्यक्रमों को प्राथमिकता दी जा सके जिनमें रोजगार प्रदान करने की अधिक क्षमता है।

इतने उत्साह पूर्ण कार्यक्रम की घोषणा के बाद भी प्रथम योजना बेकारी की समस्या को सुलझाने में लगभग असमर्थ ही रही। एक पिछड़े हुए देश में बेकारी की समस्या, विकास कार्यक्रम की मुख्य समस्या होती है, जिसका घनिष्ठ सम्बन्ध देश में किये जाने वाले विनियोगों की मात्रा से होता है। प्रथम योजना काल में न तो विनियोगों में ही उन्नति हो सकी और न पूँजी निर्माण की गति ही तीव्र हो सकी। फिर भी प्रथम योजना भारतीय मर्थ व्यवस्था को स्थायित्व प्रदान करने में सफल हुई और नियोजन आयोग को दक्षिण प्रदान कर सकी कि वे दूसरी योजना में बेकारी की समस्या पर उचित ध्यान दे सके।

**रोजगार तथा दूसरी योजना**—यह अनुमान है कि यदि भारत में बेकारी की समस्या को पूर्ण रूप से दूर करना है तो दूसरी योजना में लगभग १५२ करोड़ नये व्यक्तियों को रोजगार प्रदान किया जाये। नियोजन आयोग ने नेशनल सैम्पल सर्वे (National Sample Survey) के आँकड़ों का विश्लेषण करने के बाद यह निष्कर्ष निकाला था कि दूसरी योजना के आरम्भ होने पर शहरी में लगभग २५ लाख व्यक्ति बेकार थे और जनसंख्या की वृद्धि के कारण ३३ लाख व्यक्ति और अधिक बढ़ गये थे। अतः शहरी में बेकारों की संख्या ६३ लाख थी। अभी हाल ही में कृषि तथा गाँव द्वारा यह स्पष्ट किया गया है कि प्रथम योजना के अन्त में कृषि क्षेत्र में बेकारों की संख्या २० लाख थी जिसमें ६२ लाख व्यक्ति और बढ़ जायेंगे। इस प्रकार ग्रामीण क्षेत्रों में बेकारों की कुल संख्या ६० लाख होगी। प्रश्न यह है कि क्या दूसरी योजना १५० लाख नये रोजगार अवसर प्रदान कर सकेगी? वास्तव में ऐसा सोचना इस योजना से बहुत ऊँची आशा करना होगा और यदि हम आशावादी दृष्टिकोण अपना भी लें तो भी इतने व्यक्तियों को नौकरियाँ प्रदान करने के बाद भी स्थिति में कोई विशेष सुधार नहीं होगा क्योंकि दूसरी योजना के ५ वर्षों में जनसंख्या की वृद्धि से इतने ही व्यक्ति और बेकार हो जायेंगे।

दूसरी योजना में बेकारी दूर करने के लिये विपुली कार्य किया जायेगा। प्रथम, शहरी तथा गाँव में इस समय जो बेकार लोग हैं उनके लिये काम की व्यवस्था करनी होगी। दूसरे, काम ढूँढ़ने वाले व्यक्तियों की समस्या में प्रति वर्ष २० लाख की जो वृद्धि होती है उसमें लिये भी समुचित उपाय करना होगा, और तीसरे, ग्रामीण क्षेत्रों में जिन लोगों को पूरा काम नहीं मिलता तथा शहरी में जो व्यक्ति घरेलू कामों में लगे हुए हैं उनके लिये अधिक या पूरे समय के लिये काम की व्यवस्था करनी होगी। राज्य तथा केन्द्र मन्त्रालयों ने जो आँकड़े भेजे हैं और निजी क्षेत्र में उत्पादन बढ़ने से जो नये रोजगार मिलने का अनुमान है उनके आधार पर यह हिसाब लगाया सम्भव हो गया है कि दूसरी योजना के कार्यान्वित होने पर नौकरी के जो अतिरिक्त स्थान प्राप्त होंगे वे निम्न प्रकार हैं :—

(संस्था वास्तो में)

१	निर्माण कार्य	...	...	...	...	२१००
२	सिवाई तथा बिजली	...	...	...	...	५१
३	रेलवे	...	...	...	...	२५३
४	अन्य परिवहन तथा संचार	...	...	...	...	१५०
५	उद्योग तथा खनिज	...	...	...	...	८००
६	कुटीर तथा छोटे उद्योग	...	...	...	...	४५०
७.	वन विकास, गृहस्थ पालन, राष्ट्रीय विस्तार					
	सेवा तथा अन्य योजनाएँ	...	...	...	...	४१९
८	शिक्षा	...	...	...	...	२६०
९.	स्वास्थ्य	...	...	...	...	११६
१०.	अन्य सामाजिक सेवाएँ	...	...	...	...	१४२
११	सरकारी सेवाएँ	...	...	...	...	४३४
	(१ से ११ तक का योग)				...	५१६६
१२.	व्यापार और उद्योग समेत 'अन्य रोजगार में'	...	...	...	...	२७०४
	कुल योग					७६०३

अर्थात् ८० लाख के आस-पास

यहाँ पर यह बताना आवश्यक है कि विकास सम्बन्धी व्यय से दो प्रकार के रोजगार सुलभ हो सकते हैं। प्रथम, उत्पादक या आर्थिक रोजगार जिससे देश के उत्पादन में वास्तविक वृद्धि होती है, और दूसरा 'मुक्ति रोजगार' जो भाग्य तथा रोजगार में वृद्धि तो करता है किन्तु देश के वास्तविक उत्पादन में वृद्धि नहीं करता है। यदि यह निर्माण कार्यों में उत्पन्न होता है तो एक और तो सामाजिक पूर्णता में वृद्धि होती है और दूसरी ओर बेकार व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त होता है। यह रोजगार ऐसी योजनाओं में प्राप्त हो सकता है जैसे सड़क व पुल बनाना, बांध बनाना इत्यादि। किन्तु यदि मुक्ति रोजगार धरेलू तथा कुटीर उद्योगों के विस्तार द्वारा प्रदान होता है तो सामाजिक उत्पत्ति में कठिनाई से ही कोई वृद्धि हो सकेगी। सरभित कुटीर उद्योगों से जो रोजगार में वृद्धि होती है उसको आर्थिक रोजगार की वृद्धि नहीं स्वीकार किया जा सकता। वह तो केवल एक प्रकार का 'मुक्ति रोजगार' ही है जिसकी तुलना अन्य प्रकार के अनुत्पादक कार्यक्रमों पर किया गये व्यय से भली-भाँति की जा सकती है।

दूसरी योजना में रोजगार सम्बन्धी नीति की मुख्य विशेषता यह है कि नियोजन प्रायोग ने अधिक से अधिक रोजगार अवसरों को उत्पन्न करने का प्रयत्न किया है और मुक्ति रोजगार को अधिक महत्व प्रदान किया है। धरेलू तथा कुटीर उद्योगों के साथ साथ भारी उद्योगों का विकास करने का विचार सर्वप्रथम प्री० महलनोविच ने प्रस्तुत किया था। "सरकारी क्षेत्र व भारी उद्योगों में विनियोगों

द्वारा क्रय शक्ति में वृद्धि करने और स्वास्थ्य शिक्षा एवं सामाजिक सेवाओं पर व्यय करने और उपभोक्ता वस्तुओं की बढ़ती हुई मांग को एक ऐसे वस्तुओं की नियोजित वस्तुओं द्वारा पूरी करके", प्रो० महलनॉविस ने तीव्र औद्योगीकरण और बैंकारी की समस्याओं को दूर करने का प्रस्ताव दिया था। और यह प्रस्ताव दूसरी योजना का आधार-स्तम्भ बन गया। बाद में यह ज्ञात हुआ कि उपलब्ध पूँजी का अधिकांश भाग भारी उद्योगों के विकास के लिए ही उपयोग कर लिया जायेगा और तब भी पर्याप्त रोजगार अवसर सुनिश्च नहीं हो सकेंगे। भारी उद्योगों के विनाश के बाद जो कुछ थोड़ी पूँजी बन रहेगी वह उपभोक्ता संगठित वस्तुओं के उद्योगों के विकास के लिए काफी नहीं रहेगी। इसीलिए उपभोक्ता वस्तुओं की नियोजित पूर्ति तथा बैंकारी की समस्याओं को सुलझाने के लिये कुटीर तथा घरेलू उद्योगों के विकास पर अधिक धन दिया गया। किन्तु घरेलू तथा कुटीर उद्योगों में, उत्पत्ति के प्राचीन ढंग तथा श्रोत्रागों के प्रयोग के कारण, इतनी शक्ति नहीं है कि वे एक ही प्रकार की वस्तुओं के उत्पन्न करने में उपभोक्ता वस्तुओं ने संगठित उद्योगों से प्रतियोगिता कर सकें। इसीलिए यह निश्चय किया गया था कि कुटीर तथा घरेलू उद्योगों के विकास के लिए एक बड़ी मात्रा में आर्थिक सहायता प्रदान की जाय और मशीन से उत्पन्न की जाने वाली उपभोक्ता वस्तुओं के उद्योगों के विकास को प्रोत्साहित न किया जाय। इस नीति का परिणाम यह हुआ, जैसा कि दूसरी योजना के प्रथम दो वर्षों की प्रगति से स्पष्ट है कि 'मुक्ति' प्रकार के रोजगार में कुछ वृद्धि अवश्य हुई किन्तु यह वृद्धि दीर्घकालीन दृष्टिकोण से पूर्णतया अनाधिक है। अब जब कि यह पूर्णतया निश्चित है कि योजना में सम्मिलित किये गये सारे कार्यक्रमों को पूरा करना सम्भव नहीं है तो यह अच्छा होगा कि नियोजन आयोग विनियोगों के कार्यक्रमों को पुनर्निर्धारित करे ताकि उपभोक्ता वस्तुओं के संगठित उद्योग जिनमें घरेलू उद्योगों की अपेक्षा उत्पत्ति के उन्नत ढंग का प्रयोग होता है, अपनी पुरानी स्थिति को प्राप्त करने योग्य हो जायें और समाज को अधिक लाभ प्रदान कर सकें। इसका यह अर्थ नहीं कि हम कुटीर उद्योगों के विकास एवं विस्तार सम्बन्धी नीति का तिरस्कार कर रहे हैं किन्तु हमारा विचार यह अवश्य है कि कृषि से सम्बन्धित ग्रामीण उद्योगों का ही विकास किया जाय, क्योंकि एक तो यह उत्पादक रोजगार अवसरों को प्रदान करने के सामर्थ्य है और दूसरे इनका विकास कृषि के विकास के साथ-साथ ही गुणगता से किया जा सकता है। मशीन तथा यन्त्र कला से सम्बन्धित छोटे-छोटे कुटीर उद्योगों का विकास भी आवश्यक है क्योंकि यह बड़े उद्योगों के सहायक उद्योग हैं। निरन्तर बढ़ती हुई ग्राम्य व्यवस्था में जहाँ कृषि, माता-पिता और उद्योगों के विकास को उचित महत्त्व दिया जा रहा है, सम्भव करने वाले छोटे-छोटे उद्योगों का भी विशेष महत्त्व है क्योंकि इन उद्योगों में उत्पादक रोजगार सुनिश्च हो सकेंगे। यह सराहनीय है कि नियोजन आयोग ने दूसरी योजना के अन्तिम रूप में इस समस्या की ओर ध्यान दिया है। यह अभिनव अच्छा होता यदि दूसरी योजना को बनाते समय भारी उद्योगों में विनियोग की राशि को कुछ कम कर दिया जाता

और इस प्रकार जो पूँजी बनती उसको उपभोक्ता वस्तुओं के सगठित उद्योगों के विकास में लगा दिया जाता जिसे न केवल मुद्रा प्रसार को रोकने में ही बहागता मिलती वरन् उत्पादक रोजगारों के नये अवसर भी प्राप्त हो जाते। वास्तव में नियोजन आयोग को उपलब्ध वास्तविक साधनों तथा रोजगार और उत्पादन लक्ष्यों में सामंजस्य स्थापित करने में अधिक समय देना चाहिये था और अधिक बुद्धिमानी से काम लेना चाहिये था।

यह स्वीकार करने में किसी को भी आपत्ति नहीं होगी कि भारत में बेकारी की समस्या बहुत ही भीषण है और केवल विभिन्न प्रकार के छोटे तथा बड़े उद्योगों के विकास से ही दूर नहीं की जा सकती। इसीलिए यह आवश्यक है कि हम ग्रामीण क्षेत्रों में सड़के, कुएँ, नहरों, नालियों आदि को बनवाने, बेकार भूमि को खेती योग्य बनाने आदि जैसे कामों में जिनमें अधिक श्रमिकों की आवश्यकता होती है, 'मुक्ति' प्रकार के रोजगार प्रदान करने पर अपनी दृष्टि केन्द्रित करें और कुटीर उद्योगों को आर्थिक सहायता देकर रोजगार प्रदान करने की ओर अधिक महत्व न दें। यद्यपि नियोजन आयोग ने सामुदायिक विकास क्षेत्रों में इस प्रकार के कार्यक्रमों को कार्य-रोपित करने का प्रयत्न किया है किन्तु उन्होंने प्रो० महल नॉक्स की विधि को पूर्ण रूप से कार्यान्वित करके और उपभोक्ता वस्तुओं के सगठित उद्योगों की प्रपञ्चा भारी उद्योगों के विकास की ओर ध्यान देकर एक व्यापक रोजगार नीति का निर्माण नहीं किया है।

पुस्तक-चौथी



आर्थिक नियोजन

प्राक्कथन—

आर्थिक नियोजन का विचार मुख्य रूप से २०वीं शताब्दी की ही देन है। वैसे तो नियोजन मानवीय जीवन का एक अंग है और कोई भी मानवीय क्रिया ऐसी नहीं है जिसमें सफलता प्राप्त करने के लिए व्यक्ति पहले से उसकी कार्यविधि का नियोजन न करता हो। अनादि काल से ही मनुष्य की यह प्रकृति चली आ रही है। किंतु श्रम्यता के विकास, जनसंख्या की वृद्धि, विज्ञान की प्रगति अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग एवं निर्भरता की वृद्धि के साथ-साथ मनुष्य का आर्थिक जीवन इतना सरल एवं साधारण नहीं रहा जितना मानव जीवन की प्रारम्भिक अवस्था में था। आर्थिक जीवन की जटिलता, विपन्नता एवं अनिश्चितताएँ इतनी अधिक होती गई कि मनुष्य की जीवन नौका सदैव ही मूल्यों के उत्तार चढ़ाव लकी थपेड़ों से टकरा कर छहर-उधर घाँति एवं स्थिरता की खोज में भटकने लगी। आर्थिक जीवन की कठोर परम्पराओं ने सामाजिक एवं राजनैतिक जीवन पर भी अपनी छाया डालनी आरम्भ कर दी और इस प्रकार सम्य तथा शिक्षित मानव समृद्धि एवं मर्दों के बीच भटकने लगा। अन्त में मनुष्य ने अपने आर्थिक जीवन को नियोजित करने की ठानी। वास्तव में आजकल बिना नियोजन के आर्थिक जीवन सम्भव ही नहीं है। अनियोजित क्रियाओं से लक्ष्य की पूर्ति कदापि सम्भव नहीं है। प्रो० रॉबिन्स ने ठीक ही तो कहा है कि सही शब्दों में “सम्पूर्ण आर्थिक जीवन में नियोजन की आवश्यकता होती है ... योजना बनाना किसी उद्देश्य से कार्य करना, चुनना है और चुनना ही आर्थिक क्रिया का निर्वाह है।”<sup>1</sup> इसमें कोई संदेह नहीं कि नियोजन कार्य में एक लक्ष्य निर्धारित करना पड़ता है, देश के उपलब्ध साधनों को छाटना पड़ता है और प्रारम्भिक अवस्था में आर्थिक जीवन की अनेकों समस्याओं में से केवल कुछ ही समस्याओं को चुन कर उनका समाधान करने का प्रयत्न किया जाता है। मनुष्य का आर्थिक जीवन बड़ा ही जटिल है। अन्त आवश्यकताओं की पूर्ति मनुष्य को सीमित साधनों द्वारा करनी पड़ती है, उसे चुनाव की आवश्यकता होती है और नियोजन का सहारा लेना



पड़ता है क्योंकि साधनों को असंशोधित बनाना उसके बच की बात नहीं और आवश्यकताओं को संशोधित करने का काम केवल वह चुनाव द्वारा कट-छांट करके ही करता है। इसीलिए तो रॉबिन्स 'चुनाव को आर्थिक क्रिया का निचोड़' मानता है।<sup>1</sup> किन्तु रॉबिन्स की इस परिभाषा से आर्थिक नियोजन का असली रूप पता नहीं लगता। वास्तव में यह परिभाषा तनिक विस्तृत है। जिन लोगों को आर्थिक सिद्धान्तों का कुछ थोड़ा सा भी ज्ञान है उन लोगों के अनुसार नियोजन एक ऐसी विधि है जिसमें साधनानी तथा पूर्वनिश्चित केन्द्रीय नियन्त्रण द्वारा सामाजिक बाधों के रूप को बदलने का प्रयत्न किया जाता है और देश के प्राकृतिक साधनों का उपयोग पूर्वनिश्चित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए किया जाता है। नियोजन रक्षा का मुख्य कर्तव्य यह होता है कि वह यह मान्य करे कि योजना के उद्देश्यों की पूर्ति अधिक से अधिक मितव्ययिता के साथ किस प्रकार की जा सकती है। रॉबिन्स की परिभाषा में यहो त्रुटि है कि उन्होंने जिस अर्थ में नियोजन शब्द का प्रयोग किया है अधिकतर उसका प्रयोग हम अर्थ में से होता नहीं है। यदि हम आर्थिक नियोजन का यह अर्थ लें तो गणनीकरण, वैज्ञानिक प्रबन्ध इत्यादि भी नियोजन में ही सम्मिलित किये जा सकते हैं। रॉबिन्स का अभिप्राय व्यक्तिगत नियोजन से था परन्तु आर्थिक नियोजन का अर्थ सामूहिक एवं केन्द्रीय नियोजन से लिया जाता है। आजकल मनुष्य के जीवन को सुखी बनाने के लिए तथा आर्थिक जीवन में स्थिरता लाने के लिए देश की अर्थ व्यवस्था के समस्त भागों में समन्वय स्थापित करना पड़ता है और उसमें बुनियादी परिवर्तन करने पड़ते हैं जो केवल केन्द्रीय नियोजन द्वारा ही सम्भव होता है।<sup>2</sup>

ल्यू साविन के शब्दों में योजनाबद्ध अर्थव्यवस्था, 'आर्थिक संगठन की एक ऐसी प्रणाली है जिसमें सारे व्यक्ति तथा अन्य यन्त्रादि, उपक्रम और उद्योग एक सम्पूर्ण व्यवस्था की समन्वित इकाइयाँ मानी जाती हैं, ताकि तमाम उपलब्ध साधनों का एक निश्चित अवधि के अन्दर किसी समुदाय की आवश्यकताओं की अधिकतम सन्तुष्टि करने के उद्देश्य से उपयोग किया जा सके। इसके मुख्य लक्षण यह हैं, प्रत्येक उत्पादक इकाई की सम्पूर्ण प्रणाली पर निर्भरता, उत्पादन तथा उपभोग का सन्तुलन और किसी ऐसे मिलान कराने वाले केन्द्र की उपस्थिति जो जानबूझ कर आर्थिक प्रणाली के उद्देश्यों को निश्चित करे और उसके अलग अलग तथा भिन्न भिन्न तत्वों का उचित उपयोग करने का निश्चय करे।'<sup>3</sup>

उपर्युक्त परिभाषा के अनुसार आर्थिक नियोजन के तीन उद्देश्य होते हैं। प्रथम देश के सम्पूर्ण साधनों का अधिकतम उपयोग करना। दूसरे, उत्पत्ति तथा उपभोग के बीच सन्तुलन स्थापित करना और तीसरे, व्यक्तियों की आवश्यकताओं की अधिकतम सन्तुष्टि करने के लिए साधनों का उपयोग करना। जैसा कि उपर्युक्त परिभाषा में

2 A. Ghosh, *New Horizons in Planning* Page 1

3 Lewis Lotwin, *Report of the Amsterdam Conference on World Social Planning*, Page 714.

व्यताया गया है आर्थिक नियोजन का कार्य केवल एक मिलान करने वाले केन्द्र द्वारा ही होता है, अर्थात् आर्थिक नियोजन के लिए एक केन्द्रीय संस्था का होना आवश्यक है।

डिकिनसन ने बड़े ही सुन्दर ढंग से आर्थिक नियोजन की विशेषताओं का उल्लेख किया है। वह कहते हैं कि, “आर्थिक नियोजन बड़े-बड़े आर्थिक निर्णयों का करना है—क्या और कितना उत्पन्न होना है, किस प्रकार, कब और कहाँ यह उत्पन्न होना है और इसका निर्धारण किम्के लिए होगा है—एक ऐसे निश्चय करने वाले पदाधिकारी के जाने बूझे निर्णय के अनुसार होता है जो सम्पूर्ण प्रणाली की विस्तृत जाँच द्वारा निश्चित होता है।”<sup>4</sup>

उपर्युक्त परिभाषाओं के आधार पर आर्थिक नियोजन की विशेषताओं की गणना निम्न प्रकार की जा सकती है —

**आर्थिक नियोजन की विशेषताएँ—**(१) प्रथम, एक निश्चित नियोजन अधिकारी की उपस्थिति अनिवार्य है जो देश के विकास के सम्बन्ध में निश्चित निर्णय लेता है। यह अधिकारी या तो सरकार स्वयं हो सकती है या कोई अन्य मन्त्र्या, जिसको सरकार नियुक्त करदे। यह अधिकारी देश के सम्पूर्ण साधनों की जाँच पड़ताल करती है, विकास के लक्ष्यों को निर्धारित करता है और उनकी प्राप्ति के लिए विधि निश्चित करता है। नियोजन अधिकारी स्वतन्त्र या तानाशाही भी हो सकता है और इस पर संसद का नियन्त्रण भी हो सकता है।

(२) दूसरे, नियोजन अधिकारी जिनने भी निर्णय लेता है वे सब सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था की विस्तृत जाँच पर निर्भर होते हैं। यह सभी उपलब्ध साधनों की गणना करता है, सारी अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं को ध्यान में रखता है और साधनों का बटवारा करते समय सारी अर्थव्यवस्था को दृष्टि में रखता है, अर्थात् यह किसी एक वर्ग विशेष की लाभ पहुँचाने के उद्देश्य में कार्य नहीं करता।

(३) तीसरे, नियोजन अधिकारी विभिन्न साधनों को विभिन्न उपयोगों में बाँटते समय सचेत होकर बड़ी सावधानी से निर्णय लेता है, क्योंकि उसके द्वारा लिये गये निर्णयों के परिणाम बहुत ही महत्वपूर्ण होते हैं। वास्तव में यह सच ही है कि, “नई प्रणाली तथा नई कला से जो कुछ प्राप्त करने के प्रयत्न किये जाते हैं वे उत्पादन की कुशलता, अर्थ व्यवस्था की स्थिरता और वितरण की न्यायशीलता है।”<sup>5</sup> श्रीमती वारबरा ऊटन का भी यही कथन है कि नियोजन का अभिप्राय “किन्नी राजकीय पदाधिकारी द्वारा आर्थिक प्राथमिकताओं के जाने बूझे तथा सचेत नियम”, में है।<sup>6</sup>

उपर्युक्त विवरण से आर्थिक नियोजन का अर्थ तथा उसके उद्देश्यों का भली भाँति स्पष्टीकरण हो गया होगा। किन्तु प्रश्न यह है कि आर्थिक नियोजन की

4- *Economics of Socialism* Page 24

5 N S Subba Rao, *Some Aspects of Planning*, Page 5-

6 *Freedom under Planning*, Page 12

आवश्यकता क्यों होती है ?

**आर्थिक नियोजन की आवश्यकता क्यों ?**—१९ वीं शताब्दी के अन्त तक सत्तार में निर्वाधावादी नीति का बोलबाला था। लेनको का विचार था कि यदि व्यक्तिगत की स्वतन्त्र छोड़ दिया जाये तो वह पूर्ण प्रतियोगिता तथा स्वयं हित के प्रभाव से अपने अपने पाधना का अधिकतम उपयोग करने का प्रयत्न करेंगे जिससे अन्त में अपने आप ही समाज में साधनों का अधिकतम उपयोग हो जायेगा। उनका विचार था कि अनियोजित अर्थव्यवस्था योजनाहीन नहीं होती। वास्तव में मूल्य प्रणाली के निर्देशन में उसमें नियोजन का प्रश्न योजनाबद्ध अर्थव्यवस्था की अपेक्षा अधिक होता है। किन्तु उन्ने यह विचार बहुत अभिन्न दिनों तक म्यायी नहीं रह सका और विभिन्न आर्थिक घटनाओं ने यह सिद्ध कर दिया कि अनियोजित अर्थव्यवस्था में बहुत सी ऐसी बिपन्नताओं को जन्म दिया है जिन से मनुष्य का आर्थिक जीवन पूर्ण रूप से अनिश्चित हो गया। इससे प्रतिरिक्त इस प्रकार की व्यवस्था में प्रतियोगिता के कारण होने वाली अपज्यमिता पैदा आती है तथा निजी लाभ के कारण देश के साधनों का अधिकतम उपयोग भी नहीं होता क्योंकि लाभ ऐसी वस्तुओं के उत्पादन में लगाये जाते हैं जिनसे सामान्य हित में वृद्धि न होकर केवल व्यक्तिगत हित ही अग्रसर होता है। इनके प्रतिरिक्त इस प्रणाली में धन का वितरण असमान होता है आर्थिक अस्थिरता आती है और एकाधिकार मर्घों का जन्म मिलता है। हम इस शताब्दी के आरम्भ के भीस वर्षों में मदीकाल के कठोर परिणामों को देख ही चुके हैं। अतः इन सब दोषों को दूर करने के लिये नियोजन ही एरमात्र अस्त्र है।

**आर्थिक नियोजन के ढङ्ग**—नियोजन का कार्य या तो नियोजन अधिकारी के निर्देशनों के अनुसार हो सकता है या नियोजन अधिकारी द्वारा निर्धारित लक्ष्यों की पूर्ति के लिए व्यक्तियों में सहयोग प्रदान करने की कुछ उत्पन्न करके किया जा सकता है। निर्देशन द्वारा नियोजन में नियोजन अधिकारी उत्पादन के लक्ष्यों को निर्धारित करने के पदनात व्यक्तियों को निश्चित विधि में अनुसार काम करने का आदेश देता है या उनको कुछ विशेष क्रियाओं को करने से रोकता है अर्थात् ऐसी क्रियाओं जिनसे लक्ष्य की पूर्ति में बाधा उत्पन्न होने का डर होता है। उदाहरणार्थ नियोजन अधिकारी आयात तथा निर्यात पर नियन्त्रण लगा सकता है कुछ विशेष वस्तुओं के उत्पादन तथा वितरण पर प्रतिबन्ध लगा सकता है वस्तुओं के मूल्य तथा गुणा को नियन्त्रित कर सकता है, केन्द्रीय बैंक की जोट प्रकाशित करने की नीति को निश्चित कर सकता है विदेशी वित्तिय सम्बन्धों नियन्त्रण लगा सकता है इत्यादि। सारांश में वह व्यक्तियों की उन सारी क्रियाओं को नियन्त्रित कर सकता है जिनमें अर्थव्यवस्था में हानि पहुँचने की आशा होती है और साथ ही वह साधनों को विभिन्न उद्योगों तथा व्यवसायों में बाँट देता है और व्यक्तियों को उसके द्वारा निर्धारित उपयोगों में ही साधनों का प्रयोग करना पड़ता है।

किन्तु निर्देशन द्वारा नियोजन का कार्य सरल नहीं होता। इसमें अनेकों

कठिनाईयाँ उत्पन्न होती हैं।<sup>7</sup> प्रथम इस प्रकार का नियोजन तानाशाही को जन्म देता है। अधिकारीगण सभी दिनांशों में अपना रीव जमाने का प्रयत्न करते हैं। व्यक्तियों की स्वतन्त्रता समाप्त हो जाती है। क्योंकि संसद किसी प्रकार में भी नियोजन अधिकारी के कार्यों पर कड़ी निगाह नहीं रख सकती है और इस प्रकार ऐसे नियोजन में ऐसे निर्णय लिये जाते हैं जिनसे कभी कभी व्यक्तियों का अहित भी हो जाता है। दूसरे, ऐसे नियोजन में एक विलगुल निश्चित एवं सही निश्चय की आवश्यकता होती है ताकि यह तय किया जा सके कि विभिन्न साधनों का उपयोग किस प्रकार किया जायेगा। किन्तु ऐसी सही और सम्पूर्ण गणना कठिन ही नहीं बरन् असम्भव है, क्योंकि एक ही साधन कई उपयोगों में रखा जा सकता है और साधन वित्तों के विभिन्न उपयोग वातावरण तथा परिस्थितियों के अनुसार निश्चिन होते रहते हैं। तीसरे, यदि किसी एक निश्चिन समय में यह गणना सम्भव भी हो तो परिस्थितियों के परिवर्तनों से उसमें गड़बड़ी उत्पन्न हो जायेगी। प्राकृतिक आपत्तियाँ तो बड़े से बड़े निश्चय को समाप्त कर देती हैं। उदाहरणार्थ यदि किसी देश में भनाज का इनका भण्डार जमा कर लिया है कि जनगणना की आवश्यकताओं की देखने हुए वह कई वर्षों के लिये काफी होगा किन्तु यदि किसी एक वर्ष में बाढ़ आ जाने के कारण या सूखा पड़ जाने के कारण या भूचाल आ जाने के कारण भनाज का वह भण्डार जितने वर्षों के लिये पर्याप्त था उतने समय में लिये भ्रष्ट पुरा नहीं हो पायगा और यह स्पष्ट ही है कि नियोजन अधिकारियों के समस्त निर्णयों पर इनका बुरा प्रभाव पड़ेगा। चौथी कठिनाई इस प्रकार के नियोजन में यह होती है कि क्योंकि देश के सभी भागों का विकास एक दूसरे से सम्बन्धित होता है और उत्पादन के विभिन्न लक्ष्य भी एक दूसरे पर निर्भर होते हैं और किसी एक क्षेत्र में संशोधन करने का अभिप्राय यह होगा कि सभी क्षेत्रों में संशोधन करने होंगे इस लिये नियोजन अधिकारी सर्वत्र ही इस बात का प्रयत्न करता है कि योजना के किसी भाग में भी कोई परिवर्तन न किया जाये, और वह इस ओर विचार करने वाले प्रत्येक प्रयत्न का विरोध करता रहता है चाहे योजना का संशोधन देश के हित ही में क्यों न हो। इस प्रकार के नियोजन की अन्तिम कठिनाई यह है कि योजना को बनाने तथा कार्यान्वित करने के लिये एक बहुत बड़े संगठन की आवश्यकता होती है। ऐसा संगठन महंगा भी होता है और अपव्ययी भी। इसका सम्पूर्ण नियन्त्रण सम्भव नहीं होता और संगठन के विभिन्न भागों में समन्वय भी स्थापित नहीं हो पाता।

जैसा कि हम ऊपर कह चुके हैं दूसरे प्रकार के नियोजन में नियोजन अधिकारी व्यक्तियों को समझा बुझा कर या धपनी कर सम्बन्धी तथा वित्तीय और मूल्य सम्बन्धी नीतियों से व्यक्तियों को अप्रत्यक्ष रूप से इस बात के लिये विवश कर देता है कि वे उसी प्रकार काम करें जैसा कि नियोजन अधिकारी चाहता है। उत्पादन तथा उपयोग को बहुत सीमा तक करारोपण तथा राजकीय व्यय द्वारा प्रभावित

किया जा सकता है। जिन उद्योगों को सरकार प्रोत्साहित करना चाहती है उनकी वस्तुओं को कर मुक्त कर सकती है या उनको आर्थिक सहायता दे सकती है या भ्रक्षण प्रदान कर सकती है और जिन वस्तुओं के उत्पादन को वह कम करना चाहती है उन पर वह कर लगा सकती है या उनको प्रदान की गई कर सम्बन्धी रिआयतों को समाप्त कर सकती है। सरकार किसी वस्तु का उत्पादन बढ़ाने के लिये स्वयं भी उस उद्योग में भाग ले सकती है। इसी प्रकार सरकार अपने मौद्रिक नीति से देश में उत्पादन तथा व्यापार की क्रियाओं को बढ़ावा दे सकती है या शिथिल कर सकती है। मूल्य प्रणाली में उचित परिवर्तन करके सरकार अपनी दृष्टानुसार देश में व्यक्तियों की क्रियाओं की दिशाओं को निर्धारित कर सकती है। किन्तु इसका यह अभिप्राय नहीं कि व्यक्तियों को सशक्ता बुझा कर नियोजन करने का काम प्रत्येक अवस्था में सफल हो जाता है। इस प्रकार के नियोजन के मार्ग में भी अनेकों प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। प्रथम, इस प्रकार का नियोजन देश की आवश्यकताओं तथा वस्तुओं की पूर्ति के बीच समायोजन स्थापित करने में असमर्थ रहता है और इसलिये किसी न किसी प्रकार की कमी या आधिक्य उपस्थित रहता है। दूसरे, उत्पत्ति के साधनों में इतनी कम गतिशीलता होती है कि केवल संगठन बढ़ाने से ही उनमें आवश्यक परिवर्तन उत्पन्न नहीं किये जा सकते। तीसरे, गन्तव्यों की प्रकृति ही कुछ ऐसी होती है कि यदि कुछ आवश्यक वस्तुओं की पूर्ति कम है तो व्यक्तियों को उन वस्तुओं के उपयोग को कम करने के लिये केवल समझाना बुझाना ही काफी नहीं होता। अतः म. आवश्यकता से अधिक करारीपण देश में व्यक्तियों की वञ्चित करने तथा काम करने की शक्ति एवं इच्छा पर बुरा प्रभाव डाल सकता है और इसी प्रकार अनुचित मौद्रिक उपायों से देश में मुद्रा स्थिति तथा मुद्रा संकुचन उत्पन्न होने का भय होता है।

अतः स्पष्ट है कि व्यावहारिक जीवन में दोनों ही प्रकार के नियोजन अपने अपने स्थान पर अकेले ही सफल नहीं हो सकते। किसी क्षेत्र में व्यक्तियों को गमभीर बुझा कर लक्ष्यों की पूर्ति की जा सकती है और किसी क्षेत्र में व्यक्तियों को आदेश देकर और दबाव डाल कर सहयोग प्रदान करने के लिये बाध्य किया जा सकता है। इसलिये आवश्यक यह है कि दोनों ही प्रकार के नियोजनों का प्रयोग किया जाये। नियोजन काल में कुछ महत्वपूर्ण क्षेत्रों में पहले प्रकार की विधि अपनाई जाये और कुछ ऐसे क्षेत्रों में जहाँ दबाव की आवश्यकता नहीं है दूसरी विधि का प्रयोग किया जाये। लियुइस का कहना है कि साधारण परिस्थितियों में नियोजन का प्रमुख अंश वनट होना चाहिये। किन्तु, 'प्रगतिशीलताओं के कारण कार्य व्यवस्था के उन सभी भागों में नियन्त्रणों का उपयोग करना होगा जहाँ पर मांग तथा पूर्ति के बीच असन्तुलन है।'<sup>१०</sup>

आर्थिक नियोजन के विभिन्न रूप—आर्थिक नियोजन के दो रूप होते हैं एक तो साम्यवादी नियोजन और दूसरा प्रजातन्त्रीय नियोजन। साम्यवादी नियोजन के

अन्तर्गत एक साम्यवादी अर्थ व्यवस्था स्थापित करने के लिये नियोजन किया जाता है और प्रजातन्त्र स्थापित करने के लिये जो नियोजन कार्य किया जाता है वह पूर्णरूप से प्रजातन्त्रीय सिद्धान्तों के अनुसार होता है। साम्यवादी नियोजन में सरकार का, उत्पादन, उपभोग, वितरण आदि सभी क्षेत्रों में स्वामित्व होता है। दूसरी ओर प्रजातन्त्रीय नियोजन में योजना के बनाने, उसकी कार्यान्वित करने, लक्ष्यों को निर्धारित करने आदि सभी काम जनता की सलाह तथा परामर्श से किया जाता है। साम्यवादी रूस ने साम्यवादी नियोजन को सर्वप्रथम अपनाया था। सोवियत नियोजित अर्थ व्यवस्था में व्यक्तिगत जीवन पर कड़े नियन्त्रण लगा दिये गये और व्यक्तिगत क्रियाओं पर सरकारी नियमों का एक जाल सा बिछा दिया गया था। निजी उपक्रमों तथा स्वतन्त्र बाजार प्रणालियों को पूर्णतः कुचल दिया गया था। रूसी नियोजकों का मुख्य उद्देश्य अर्थ व्यवस्था में शीघ्र ही भारी परिवर्तन उत्पन्न करना था और विकास कार्यक्रम को तीव्र गति से सम्पन्न करना था, इसलिये उन्होंने अपनी दृष्टि केवल पूँजीगत वस्तुओं, मशीनों आदि पर ही केन्द्रित की और उपभोग की वस्तुओं के उत्पादन को बढ़ाने की ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया। कभी जनता को अपना स्तर कम करने के लिये विवश किया गया और अनेकों प्रकार की कठिनाइयाँ जनता को सहन करनी पड़ी। इस प्रकार रूसी साम्यवादी नियोजन में जनता की अन्तर्निहित इच्छा उठी थी और आर्थिक विकास की बेड़ी पर जनता के गुस्से और उसकी स्वतन्त्रता की बलि चढ़ गई थी। साम्यवादी नियोजित अर्थ व्यवस्था की विशेषताओं में दो प्रकार हैं—प्रथम, देश के समस्त माधनों पर सरकार का स्वामित्व होता है और सरकार उनका उपयोग अपने आप ही निर्धारित किये हुये उद्देश्यों की पूर्ति के लिये करती है। दूसरे, ऐसी अर्थ व्यवस्था में निजी उपक्रम का कोई भी स्थान नहीं होता, तीसरे, निर्धारित कार्य सरकार के निर्देश के अनुसार किया जाता है। यद्यपि इसमें व्यक्तियों को समझा बुझा कर लक्ष्यों की पूर्ति की जाती है किन्तु समझाने बुझाने का महत्त्व बहुत ही कम होता है।

साम्यवादी नियोजन के बिल्कुल विपरीत प्रजातन्त्रीय नियोजन होता है। इस के दो रूप होते हैं, एक तो पूँजीवादी आर्थिक नियोजन और दूसरा अमेरिका, इंग्लैंड आदि देशों में अपनाया गया था। अमेरिका ने नियोजन कार्य मुख्य रूप से सन् १९३० के महान अवसाद की घुराड़ियों को दूर करने के लिये किया गया था और इंग्लैंड में दूसरे महायुद्ध के बाद इंग्लैंड की अर्थ-व्यवस्था के पुनर्निर्माण के हेतु आर्थिक नियोजन का सहारा लिया गया था। जर्मनी और इटली में भी इसी प्रकार का नियोजन किया गया था, किन्तु यह अधिक विस्तृत था। ऐसे नियोजन कार्य में व्यक्तियों की निजी क्रियाओं को नियमित किया जाता है और जानबूझ कर आर्थिक सम्बन्धों की व्यवस्था की जाती है। यह व्यवस्था स्वतन्त्र प्रतियोगिता और निजी उपक्रम पर आधारित की जाती है। इस प्रकार के प्रजातन्त्रीय नियोजन से अप्रतिभों को अधिक दशा भी सुधर जाती है, रोजगार के नये अवसर भी प्राप्त होते हैं,

व्यक्तियों की क्रय शक्ति में वृद्धि होती है और उत्पादन तथा राष्ट्रीय आय में भी वृद्धि होती है। विन्तु इसमें व्यक्तियों के सामाजिक सम्बन्धों में कोई हेरफेर नहीं होता है और न व्यक्तियों में कोई अशान्ति ही उत्पन्न होती है। वास्तव में इस प्रकार की अर्थ व्यवस्था को सही अर्थ में नियोजित अर्थ व्यवस्था नहीं कह सकते, क्योंकि सरकार केवल कुछ ही चीजों में हस्तक्षेप करती है और बाकी सब सब व्यक्तियों के स्वतन्त्रता बनी रहती है। इटली और जर्मनी में नियोजित पूँजीवाद को जन्म दिया गया था। इसमें आर्थिक नियोजन का अर्थ अमेरिका और इंग्लैंड की अपेक्षा अधिक था। उत्पत्ति के साधनों पर अतिशय अधिक नियंत्रण रहने हुए भी उत्पादन, मूल्य निर्धारण, व्यापार, संशोधन में सम्पूर्ण आर्थिक जीवन पर सरकार का नियन्त्रण था और सभी विचारों सरकार के निर्देशन में की जाती थी।

दूसरे प्रकार का प्रजातन्त्रीय नियोजन पहले की अपेक्षा अधिक विस्तृत और अधिक केन्द्रीय होता है। वास्तव में यह साम्यवादी नियोजन और पहले प्रकार के प्रजातन्त्रीय नियोजन में बीच की व्यवस्था होती है और यह सब विवक्षित देशों की प्रजातन्त्रीय सरकार के लिये सबसे उपयुक्त विधि होती है। पिछड़े हुए देशों की सरकार द्वारा इस विधि को अपनाने का अभिप्राय यह होगा कि सरकार का कल्याण राष्ट्रीय आय में वृद्धि करना है और यह निश्चय करना है कि बड़ी हुई राष्ट्रीय आय का उपयोग उपभोग के लिये न होकर निवियोग के लिये किया जाता है। किन्तु यदि सरकार वास्तव में प्रजातन्त्रीय है तो यह लगभग असम्भव होगा कि वह देश का आर्थिक विकास तेजी से करने के लिये उपभोग को निम्नतम सीमा पर स्थिर कर दे। प्रजातन्त्रीय नियोजन में जनता की भलाई एवं कल्याण का विशेष महत्व होता है। इसलिये यह आवश्यक है कि विकास और कल्याण के उद्देश्यों में एक ऐसा समझौता स्थापित किया जाये कि दोनों की उत्पत्ति होती रहे। वास्तव में भारतीय आर्थिक नियोजन में यही विधि अपनाई गई है। भारत जैसे पिछड़े हुए देश की जनता के कल्याण एवं देश के विकास के लिए साधनों का सप्रभावी उपयोग की और किये गए समुचित एवं केन्द्रीय नियोजन के कार्यों के उत्तम उदाहरण, भारत की पंचवर्षीय योजनाएँ हैं। दूसरी योजना में भारी उद्योगों का साथ साथ छोटे उद्योगों का भी विकास किया जा रहा है। भारी उद्योगों में मशीनरी का उत्पादन बढ़ेगा जो देश के भारी उद्योगीकरण के लिये नितास्त आवश्यक है। छोटे उद्योगों से, दूसरी ओर घरेलू जीवन की आवश्यक उपभोग की वस्तुएँ प्राप्त होंगी। देश की अर्थ-व्यवस्था के विकास के कार्यों को दो क्षेत्रों में विभाजित कर दिया गया है। सरकारी तथा निजी। भारत की अर्थ-व्यवस्था में इस प्रकार निजी उपक्रम को भी उचित स्थान दिया गया है। सरकारी क्षेत्र में अत्यधिक महत्वपूर्ण विकास की योजनाओं को सम्मिलित किया गया है। भारत के आर्थिक नियोजन में निजी उपक्रम तथा राजकीय उपक्रम एक दूसरे से कक्षा मिला कर देश का विकास कर रहे हैं और इस प्रकार भारत में मिश्रित अर्थ-व्यवस्था (Mixed Economy) की स्थापना की जा

रही है। इस प्रकार के आर्थिक नियोजन में समझाने और बुझाने तथा सरकारी निर्देशन, दोनों ही नियोजन विधियों का प्रयोग किया जा रहा है। इस प्रकार का नियोजन सही अर्थ में प्रजातन्त्रीय नियोजन कहलाना चाहिये, क्योंकि निजी उपक्रम की उपस्थिति से एक तो राज्य के आतंक का अत्यधिक प्रचार नहीं होने पाता और दूसरे नियोजन कार्य पर संसद का पूरा नियन्त्रण भी रहना है।

कुछ लोगों की आर्थिक नियोजन की सफलता के विषय में संदेह रहा है। इन लोगों का विश्वास है कि निजी उपक्रम तथा मूल्य नियन्त्रण के सफल संचालन के प्रभाव में देश के साधनों का अधिकतम उपयोग नहीं हो पाता और उत्पादन कार्य भी विवेकशीलता व आधार पर नहीं किया जाता। किन्तु नियोजन की सफलतामा न यह सिद्ध कर दिया है कि स्वतन्त्र मूल्य प्रणाली नियोजन की सफलता के लिये आवश्यक नहीं होती। यह अवश्य है कि मूल्य निर्धारण इतना स्वतन्त्र रूप से स्वयं संचालित नहीं होता जितना कि अनियोजित अर्थ-व्यवस्था में होता है। किन्तु वस्तुधा की माँग एवं पूर्ति में समन्वय स्थापित करने मूल्यों में समायोजन स्थापित किया जा सकता है। इनके प्रतिरिक्त कुछ लोगों को नियोजित अर्थ-व्यवस्था के विरुद्ध एक यह भी आपत्ति है कि इसमें व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का कोई भी स्थान नहीं होता। किन्तु इस सम्बन्ध में यह ध्यान देने की बात है कि नियोजन के आलोचक स्वतन्त्रता शब्द का प्रयोग किमर्थ में करते हैं। यदि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अर्थ अपने वस्तुओं का पालन न करके केवल अपने अधिकारों की माँग ही करते रहना है चाहे इससे समाज की कितनी ही हानि होनी रहे तो सच है कि ऐसी स्वतन्त्रता नियोजित अर्थ-व्यवस्था में व्यक्तियों को प्राप्त नहीं होनी। किन्तु प्रजातन्त्रीय नियोजन में तो सभी प्रकार की स्वतन्त्रताएँ प्राप्त होती हैं जो सामाजिक, आर्थिक और राजनैतिक दृष्टिकोण से किसी भी मनुष्य को प्राप्त होनी चाहिये, जैसे राजनैतिक क्षेत्र में मतदान करने, सरकार की आलोचना करने और यहाँ तक कि सरकार को बदलन की स्वतन्त्रता, नागरिकता के क्षेत्र में न्याय प्राप्त करने की स्वतन्त्रता, सम्पत्ति के क्षेत्र में अपना जीवन जिस ढंग से मनुष्य चाहे व्यतीत करने की स्वतन्त्रता और आर्थिक क्षेत्र में उपभोग, उत्पादन तथा व्यवसायों की चुनने की स्वतन्त्रता होनी है। वास्तव में आर्थिक नियोजन के आलोचकों के मस्तिष्क में केवल साम्यवादी आर्थिक नियोजन की विरोधार्थ ही है। उन्होंने प्रजातन्त्रीय नियोजन के गुणों की ओर विरुद्ध भी ध्यान नहीं दिया। साम्यवादी नियोजन में तो यह सच है कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पूर्णतया समाप्त हो जाती है और यह भी सच है कि आर्थिक नियोजन स्वयं ही कुछ न कुछ प्रतिबन्धों की लेकर चलता है, क्योंकि आर्थिक नियोजन में प्राथमिक रूप से देश के आर्थिक जीवन को नियमित करना पड़ता है जिसका अभिप्राय यह हुआ कि व्यक्तियों की क्रियाओं पर थोड़े बहुत प्रतिबन्ध याजना को सफल बनाने के लिये अवश्य ही लागू करने पड़ेंगे। किन्तु नियोजन का अन्तिम तथा प्राथमिक उद्देश्य व्यक्तियों को आर्थिक तथा राजनैतिक स्वतन्त्रता प्रदान करना



भी हो सकता है। आर्थिक नियोजन के लाभ और दोष, वास्तव में व्यक्तियों के अपने स्वभाव और प्रकृति पर निर्भर करते हैं। यदि व्यक्ति बुद्धिमान है और नियोजन कार्य की कठिनाइयों को स्वइच्छा से सहन करते चले जाते हैं और अपना सहयोग देते हैं तो अन्त में नियोजन कार्य की समाप्ति के बाद बहुत अधिक मात्रा में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता प्राप्त होगी।\*

# अर्ध-विकसित देशों में आर्थिक नियोजन की समस्याएँ

(Problems of Economic  
Planning in Under-  
developed Countries)

## अर्ध-विकसित देश का अर्थ—

अर्ध-विकसित क्षेत्र या देश की सही परिभाषा करना एक कठिन कार्य है। सच तो यह है कि 'विकास' सम्बन्धी विचार १९वीं शताब्दी की बारम्बार विचार-धारा का देन है। इससे पहले यह शब्द आर्थिक स्थिति के सर्वत्र से कामी भी उपयोग नहीं हुआ था। देखा जाये तो विकसित तथा अविकसित क्षेत्रों में भेद करना सरल नहीं है। पुराने समय में या भू कहिये कि पिछली शताब्दी में जो देश पाश्चात्य देशों की बस्तियाँ (Colonies) थीं, जहाँ के आर्थिक साधन शासक देश के हित के लिये उपयोग किये जाते थे, वे ही देश पिछटे हुये, या अविकसित या अर्ध-विकसित देशों के नाम से पुकारे जाते हैं।<sup>1</sup> पाश्चात्य देश तो अपना विकास करते ही रहे किन्तु उनके आधीन देश जिनको वे 'कालोनी' के नाम से पुकारते थे, जब स्वतन्त्र हुये तो वे अपने शासक देशों की तुलना में सच में ही अविकसित या अर्ध-विकसित क्षेत्र हैं। अतः विकसित देशों का अभिप्राय पाश्चात्य देशों से लेना चाहिए और अविकसित देशों का अभिप्राय उस को छोड़कर अन्य देशों से लेना चाहिए। पाश्चात्य देशों की कुछ अपनी विशेषताएँ होती हैं।<sup>2</sup> जैसे, वहाँ पर व्यक्तिवाद का प्रभुत्व है, किन्तु उसमें विवेकशीलता है। प्राणी सामाजिक परम्पराओं या पूर्वजों के कार्यों में बंधा हुआ नहीं होता। जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में यह पहला पग बढ़ाने के लिए स्वतन्त्र होता है और मार्ग में जो कठिनाईयाँ आती हैं उन्हें वह स्वयं सोच समझ कर दूर करने का प्रयत्न करता है और सफल होता है। दूसरी आवश्यकता यह हुई कि वहाँ के व्यक्तियों ने यन्त्र विज्ञान (technology) में बहुत उन्नति कर ली है, प्रकृति पर विजय प्राप्त कर ली है और उनमें इतनी यन्त्रात्मक सामर्थ्य है कि वे अपने साधनों को ऐसे साधन उपलब्ध कर सकें ताकि वे धनी और धनी होते

1 Cf. Phillips Ruopp, *Approaches to Community Development*, Page 61.

2. Ibid, Page 64.

जायें। यह सब सामर्थ्य उनमें केवल विज्ञान की उन्नति के कारण ही आई है, जो पाश्चात्य सभ्यता का ही एक अंग है। पाश्चात्य वातावरण एवं सभ्यता से भलग हट कर उनका वैज्ञानिक ज्ञान पूर्णतया समझ में नहीं आ सकता।<sup>3</sup> अन्त में पाश्चात्य देशों ने आगे बढ़कर लगभग सभी देशों के मामलों में अपने धन, ज्ञान, अपनी शक्ति से हस्तक्षेप करने का प्रयत्न किया है। इसके बड़े ही महत्वपूर्ण परिणाम दृष्टिकोण हुए हैं। सच तो यह है कि अर्ध-विकसित देशों की विशेषताओं का उल्लेख ही नहीं किया जा सकता, क्योंकि उनकी मुख्य विशेषताओं का पता लगाना कठिन है, क्योंकि इनकी संस्कृति के समूचे इतने विविध हैं कि किसी एक को सारे क्षेत्र का प्रतिनिधि नहीं कह सकते। पाश्चात्य तथा गैर-पाश्चात्य देशों में एक अन्तर यह है कि जबकि पहले देशों में व्यक्ति समाज पर निर्भर रहते हुए भी अलग और स्वतन्त्र होता है, दूसरे देशों में व्यक्ति पर समाज का प्रभुत्व होता है। राज्य और जाति प्रबन्ध मुख्यतया देश के रीति रिवाज और जाति प्रथा पर निर्भर करता है। न्याय सम्बन्धी निर्णय तथा कानून बनाने में शासक तथा अनुभव की आवश्यकता नहीं होती। ये सब निर्णय सुरक्षित ही ले लिये जाते हैं।<sup>4</sup> गैर पाश्चात्य देशों में दार्शन शास्त्र की विशेष प्रगति हुई है। विज्ञान और यन्त्र कला की उन्नति पाश्चात्य देशों की भाँति नहीं हुई है और जो कुछ उन्नति हुई है वह वहाँ के वातावरण और संस्कृति की देखने हुए सराहनीय है, किन्तु वह पूर्व स्थित व्यवस्था को ही बनाये रखने के लिये काफी है। वह नई बातों को जन्म नहीं दे सकती और न नया विचारों को स्वीकार ही कर सकती है। फिर भी यह नहीं कह सकते कि ये सारी विशेषताएँ सभी गैर पाश्चात्य देशों में सामान्य रूप में पाई जाती हैं। वास्तव में यह सब विशेषताएँ सामाजिक-सांस्कृतिक दृष्टिकोण के अनुसार हैं। आर्थिक दृष्टिकोण से विकसित तथा अविकसित देशों के बीच भेद करना यद्यपि सरल नहीं होता फिर भी सामाजिक-सांस्कृतिक दृष्टिकोण की अपेक्षा सरल होता है। अविकसित या अर्ध-विकसित देशों में राष्ट्रीय आय बहुत कम होती है, जीवन-स्तर बहुत गिरा हुआ होता है, पूँजी निर्माण बहुत धीमा और व्यापार तथा उद्योग की अवस्था बहुत पिछड़ी हुई होती है और अधिकतर विदेशों पर निर्भरता रहती है। हम इन्हीं आधारों पर विकसित तथा अविकसित देशों में भी गई तुलना का उत्तेज यहाँ पर करेंगे। सन् १९४७ से समुक्त राज्य अमेरिका में अन्तर्राष्ट्रीय मीट्रिक तथा वित्तीय समस्याओं पर (National Advisory Council) 'नेशनल एडवाइजरी काउन्सिल' ने सन् १९३६ के आधार पर ५१ देशों की, जिसमें संसार की ८२% जनसंख्या थी, प्रति व्यक्ति अथवा प्रति व्यक्ति आय का। काउन्सिल ने १३ देशों को तीन मोटे वर्गों में विभाजित किया था। पहले वर्ग में समुक्त राज्य, जर्मनी, फ्रांस और यू० के० थे जहाँ पर औसत प्रति व्यक्ति आय \$ २०० अर्थात् १००० रुपयों के लगभग थी। दूसरे वर्ग में अर्ध-विकसित देश थे जैसे दक्षिणी अफ्रीका की यूनिन, फिनलैंड, आस्ट्रिया, इटली, यूनान, ग्रीस की औसत

3 Ibid, Page 66.

4 Ibid, Page 72.

क्योंकि उद्योग और व्यापार कुछ थोड़े से ही व्यक्तियों के हाथों में रहते हैं। एक निरन्तर बढ़ती हुई अर्थ व्यवस्था के लिए यह आवश्यक है कि नये विनियोगों का क्षेत्र निरन्तर बढ़ता ही रहे और चक्र कभी बीच में नहीं टूटे। नये विनियोगों ने नई नई वस्तुओं का उत्पादन होगा और नये नये क्षेत्रों का विकास होगा। श्रम तथा पूँजी की गतिशीलता में वृद्धि होगी, पूँजी का निर्माण होगा और देश में बेरोजगारी कम होगी। किन्तु भारत जैसे देश में जाति प्रथा की बुराइयों के कारण आर्थिक विकास की गति बहुत ही धीमी हुई है, और सच तो यह है कि हमने आर्थिक विकास की क्रियाओं का गला ही थोड़ दिया है। वास्तव में जाति प्रथा से मनुष्य का दृष्टिकोण बहुत ही संकीर्ण हो गया है। वह हर समय हर विषय में अपनी जाति से ही सम्बन्धित बातों का ध्यान रखता है। वह अपने देश और सारे ससार के आर्थिक उत्थान की ओर ध्यान ही नहीं देता और न उन पुराने रीति-रिवाजों की कैद से बाहर निकलना चाहता है। जाति प्रथा की भाँति मयूक्त परिवार प्रणाली ने भी भारत के आर्थिक विकास में अनेकों कठिनाइयाँ उत्पन्न की हैं। मयूक्त परिवार प्रणाली में, क्योंकि प्रत्येक सदस्य भोजन तथा कपड़े के विषय में निश्चित रहता है इसलिए वह भालसी हो जाता है उसमें जोखिम सहन करने की क्षति समाप्त हो जाती है और उसे काम करने के लिए कोई भी प्रेरणा नहीं मिलती है। व्यक्तियों का दृष्टिकोण भी संकीर्ण रहता है क्योंकि वे घर में पढ़े-पढ़े ऋतुमा जीवन व्यतीत करते रहते हैं। इस प्रकार मयूक्त परिवार से भी अर्थिक गतिशीलता बहुत सीमित रही है और पूँजी निर्माण भी बहुत कम हुआ है।

दक्षिणी पूर्वी एशिया के अधिकांश देश कृषि प्रधान हैं जनसंख्या तीव्र गति में बढ़ती जा रही है और भूमि पर जनसंख्या का भार भी दिन प्रति दिन अधिक होता जा रहा है। परिणामस्वरूप प्रति व्यक्ति उपज कम होती जा रही है। व्यक्ति इस अवस्था में ही नहीं है कि वह कुछ जमा कर सके और अपना जीवन स्तर ऊँचा कर सके। इन देशों की जन्म दर भी अधिक होने के कारण सामाजिक और आर्थिक उत्थान की भारी योजनाएँ बेकार हो जाती हैं। बिना उत्पत्ति में वृद्धि किए किसी भी देश में व्यक्तियों का जीवन-स्तर ऊँचा नहीं हो सकता और साथ ही यदि उत्पादन जनसंख्या की तुलना में तीव्र गति में नहीं बढ़ रहा है तो भी देश के आर्थिक विकास की गति धीमी रहेगी। इसलिए दक्षिणी-पूर्वी एशिया के देशों की मुख्य समस्या, सामाजिक दृष्टिकोण से यह भी है, कि जनसंख्या वृद्धि की नियन्त्रित किया जाए और श्रमिकों की गतिशीलता में बाधा उत्पन्न करने वाले कारणों को समाप्त किया जाए।

(२) राजनैतिक कारण—किसी भी देश की सामाजिक परिस्थितियाँ वहाँ की राजनैतिक परिस्थितियाँ पर निर्भर करती हैं। हम पहले ही कह चुके हैं कि अर्धविकसित देशों में ये अधिग्राह्य देश पहले विकसित देशों की कालोनीय थीं, जिनमें शासक देशों ने सरकार स्थापित कर रखी थी। यह सरकारें जनता के मत पर बिना उनकी इच्छा के शासक देशों ने स्थापित कर दी थी, अर्थात् ऐसी सरकारों की स्थापना प्रजातन्त्रीय शक्तियों द्वारा नहीं हुई थी। इसका परिणाम यह हुआ कि

इन देशों में व्यापार और वाणिज्य ही प्रमुख व्यवसाय थे जिन्हें व्यक्तिगतों ने अपनाया था। इन व्यवसायों को अपनाने का मुख्य कारण यह था कि इनसे लाभ की प्राप्ति शीघ्र ही होती थी। किन्तु दुर्भाग्य यह था कि न तो जनता ही ने और न सरकार ने ही अपने लाभों को उन योजनाओं पर खर्च किया जिनसे स्थानीय जनता का कल्याण हो सकता। अधिकतर लाभ कमाने वाले व्यक्तियों की सख्या बहुत थोड़ी ही थी। धनी व्यक्तियों के पास राजनैतिक और आर्थिक दोनों ही प्रकार की शक्ति थी। निर्धन व्यक्ति तो केवल जीवित थे। धीरे-धीरे इन मनुष्यों में देश प्रेम और राष्ट्रियता की भावना उत्पन्न हुई और इन्होंने स्वतन्त्रता संग्राम गढ़ा और स्वतन्त्रता प्राप्त की। अभी इन देशों का स्वतन्त्रता प्राप्त किया अधिक समय नहीं हुआ है और इनमें आज भी थोड़े बहुत घन में वही चिन्ह दीखते हैं जो उस समय थे जबकि वह वास्तव की देखीभर जगडे हुए थे। जैसे-जैसे वास्तव की छाप मिटती जायगी इन देशों की उन्नति होती जायगी।

(३) आर्थिक कारण—किसी भी अविश्वसित देश का एक बड़ा लक्षण यह भी है कि वहाँ पर उत्पादन व्यक्तियों की आवश्यकता की अपेक्षा बहुत कम होता है। परिणामस्वरूप व्यक्तियों का जीवन स्तर बहुत नीचा रहता है और मुख्य ऊँचे होने के साथ-साथ वस्तुओं की पूर्ण के लिये अधिकतर विदेशों पर निर्भर रहना पड़ता है। यदि अश्विकसित देशों में आर्थिक न्याय में वृद्धि करनी है तो यह आवश्यक है कि उत्पादन इतना किया जाय जो व्यक्तियों की भूतम आवश्यकताओं में अधिक हो। इसलिये ऐसे देशों में आर्थिक विकास की प्रमुख समस्या यह है कि उत्पादन में वृद्धि की जाय और एक क्षेत्र के सभी भागों का आर्थिक विकास समान हो। परन्तु प्रश्न यह है कि उत्पादन में वृद्धि किस प्रकार की जाय? क्योंकि जब भूमि और श्रम की अपेक्षा श्रमिकों की संख्या अधिक होती है तो प्रति व्यक्ति कम उत्पादन होना स्वाभाविक ही है। हमारे देश की भी यही स्थिति है। उत्पादन के अन्य साधनों की अपेक्षा श्रमिकों की संख्या अधिक होती जा रही है इसीलिये जीवन स्तर भी गिरता जा रहा है। बच्चों भी इंग्लैंड के निम्न स्तर पर हैं और केवल बड़ी व्यक्ति सर्व सम्पन्न हैं जो व्यापार और उद्योग में भाग ले रहे हैं। परन्तु इनकी संख्या बहुत थोड़ी होने के कारण घन की असमानताएँ काफी कठोर हैं। स्पष्ट है कि अर्थ-व्यवस्था देशों के आर्थिक विकास के लिये सबसे पहली शर्त यह है कि इनकी सामाजिक दशाएँ उन्नत की जायँ और बढ़ती हुई शक्ति का उपयोग करने के लिये उचित व्यवस्था की जायँ। यह सब लक्ष्य उसी समय पूरे हो सकते हैं जबकि सम्पूर्ण देश के विकास के लिये एक समुचित योजना तैयार की जाय या आर्थिक नियोजन का एक समुचित तथ्य विस्तृत कार्य क्रम आरम्भ किया जाय। अर्थ-व्यवस्था देशों में जनसंख्या के बढ़ने के कारण देश में साधनों का सम्भावित उपयोग केवल आर्थिक नियोजन द्वारा ही सम्भव हो सकता है। नियोजन अधिकारी ही देश के साधनों को ध्यान में रख कर देश के विकास के लिये एक समुचित योजना का निर्माण कर सकता है।

हम पिछले अध्याय में यह बताना चुके हैं कि आर्थिक नियोजन का मुख्य उद्देश्य साधनों का अधिकतम उपयोग करके जीवन स्तर को उन्नत करना है। किन्तु यह केवल औद्योगीकरण, कृषि के आधुनिकीकरण या मन्त्रीकरण या वस्तुओं के विपणन के लिये विस्तृत बाजार उत्पन्न करके ही प्राप्त नहीं किया जा सकता है। इन सबके लिये एक उचित वातावरण का होना आवश्यक है। अन्य बातों के साथ-साथ देश की कर प्रणाली, मुद्रा प्रणाली और साख प्रणाली उचित होनी चाहिये और देश में व्यवस्था भी सुव्यवस्थित होनी चाहिये, और यह सब वानें एक सक्रियकारी सरकार ही प्रदान कर सकती है। अर्ध-विकसित देशों में केवल सरकार ही व्यक्तियों को आधुनिक सेवाएँ प्रदान कर सकता है। अधिकतर अर्धविकसित देशों में यातायात के माधन अपर्याप्त हैं और प्रारम्भिक शिक्षा की सुविधाएँ बहुत कम हैं। यातायात के माधन के अभाव में बाजार का विस्तार अत्यन्त सीमित होता है और इसलिये उत्पादन में विशिष्टीकरण तथा श्रम विभाजन के पूरे लाभ प्राप्त नहीं हो पाते और आर्थिक विकास की गति भी तीव्र नहीं हो पाती। व्यक्तियों के लिये शिक्षा सम्बन्धी सुविधाएँ भी आवश्यक होती हैं, क्योंकि शिक्षा से व्यक्तियों का दृष्टिकोण विकसित हो जाता है और वह देश के औद्योगीकरण में अग्रगण्य महत्त्व को भली भाँति ही समझने लगता है। आर्थिक विकास में सरकार का उत्तम ही महत्त्व है जितना कि निजी उपकरण का और ऐसे देश जहाँ निजी उपकरण बहुत घनीभाषा है सरकार की जिम्मेदारी और भी अधिक हो जाती है। इस प्रकार अर्धविकसित देशों में सब से पहले राजनैतिक जागृति उत्पन्न होनी चाहिये ताकि बहा के लोभ औद्योगीकरण तथा अपने आर्थिक उत्थान के लिये सरकार की उन्नति के महत्त्व को समझ सकें।

अर्ध-विकसित देशों में आय और उत्पादन के स्तर अपने न्यूनतम स्तर पर हैं और बालू आवश्यकताओं तथा भावी उत्पत्ति के बीच एक बहुत बड़ी खाई है। ऐसे देशों में थोड़ी-थोड़ी मात्रा में आर्थिक विकास का कार्यक्रम अधिक लाभप्रद नहीं होगा, क्योंकि विकसित देशों की तुलना में उन्होंने विकास कार्य कम दैनिक ही बहुत देर से आरम्भ किया है और यदि वे अपने विकास कार्यक्रम को तीव्रगति से कार्यान्वित नहीं करेंगे तो उनका विकसित देशों द्वारा निरन्तर दोषण होता ही रहेगा। इसलिये अधिक समय मष्ट करना उनके हित में नहीं है और बढ़ती हुई जन संख्या की दृष्टि में उनको अपना आर्थिक विकास अति तीव्र गति में करना होगा और यह सब केवल सरकार की सहायता द्वारा ही हो सकता है। सरकार के साधन व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक होते हैं, जिनका उपयोग वह देश के आर्थिक विकास के लिये सरलता से कर सकती है। किन्तु यह ध्यान रहे कि आर्थिक विकास के लिये वित्त आवश्यक तो है, परन्तु यह अपने-वो बातों पर निर्भर होता है, जैसे, राजनैतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक।<sup>16</sup>

किसी भी अर्ध-विकसित देश के आर्थिक विकास के कार्यक्रम के अन्तर्गत तीन

16 Cf H Ellis *The Financing of Economic Development in Under-developed Areas*—*Indian Economic Journal*, January 1956, Page 253

मुख्य उद्देश्य होने चाहिये। प्रथम, कृषि उत्पादन की उन्नति, दूसरे, सरकार द्वारा बहुकृषी आर्थिक तथा सामाजिक सेवाओं का निर्माण और तीसरे, देश के औद्योगीकरण में सम्बन्धित वस्तुओं की पूर्ति।

कृषि उत्पादन के क्षेत्र में मुख्यतया दो समस्याएँ पाई जाती हैं। एक तो बढ़ती हुई जन-संख्या के लिये रोजगार के नये अवसर प्रदान करना और दूसरे, कृषि क्षेत्र की विकास सम्बन्धी शक्ति को बढ़ाना, अर्थात् नई विधियों तथा कार्यक्रमों द्वारा कृषि में लगे हुए व्यक्तियों की उत्पादन शक्ति में वृद्धि करना। कृषि उत्पादन में वृद्धि करना केवल इसी लिये आवश्यक नहीं है कि कृषकों तथा उनके निम्न कर्तव्यों का जीवन स्तर ऊँचा हो, बल्कि इसलिये भी आवश्यक है कि ग्राम-व्यवस्था के लिये और कृषि क्षेत्र की वाछान तथा कच्ची सामग्री सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके। कृषि उत्पादन में वृद्धि करने की एक सरल विधि यह है कि उसमें मशीनों का प्रयोग किया जाय। किन्तु भारत, चीन तथा अधिकतर अश्विकर्मित देशों में कृषि भूमि बहुत छोटे छोटे टुकड़ों में बंटी हुई है। इसलिये सबसे पहले जमीन की एकवन्दी होनी चाहिये क्योंकि तब ही बड़े पैमाने पर कृषि की जा सकती है और मशीनों का उपयोग हो सकता है। इसके अतिरिक्त प्राचीन कृषि उत्पादन की विधियों में भी सुधार होने चाहिये। ये सुधार उसी समय सम्भव हो सकते हैं जब कि अधिकाधिक सख्या में ग्रामीण जनता को कृषि शिक्षा प्रदान की जाय और अधिकाधिक मात्रा में अनुसंधान कार्यक्रम आरम्भ किये जाय। भारत की पंचवर्षीय योजनाओं में इन और खूब ध्यान दिया गया है।

अधिकतर अर्ध-विकसित देशों में भूमि सम्बन्धी अधिकार अनिश्चित हैं। जमींदार किसानों का शोषण करता है और कृषि विकास में बाधाएँ उत्पन्न करता है। अतः यह आवश्यक है कि क्रान्तिकारी भूमि सुधार के कार्यक्रम चालू किये जायें। चीन में (Peoples' China) में नियोजन कार्य आरम्भ करने से पहले ही भूमि सम्बन्धी सुधार आरम्भ कर दिये गये थे। यह ध्यान रहे कि केवल कानून बना देने से ही गहनता प्राप्त नहीं होती। वास्तव में कृषि विकास उसी समय सम्भव हो सकता है जब कि जमींदारों का अन्त कर दिया जाय। भारत की पंचवर्षीय योजनाओं में भूमि सुधार पर बहुत जोर दिया गया है और अधिकतर राज्यों में जमींदारी उन्मूलन कर दिया गया है।

कृषि उन्नति में सबसे बड़ी बाधा ग्रामीण जनता की अज्ञान्यता द्वारा उपस्थित होती है। भूमि सुधार के सभी प्रयत्न अज्ञान्यता के कारण विफल हो जाते हैं। इस विषय में भी केवल कानून बनाने से काम नहीं चलता। यह आवश्यक है कि सरकार ग्रामीणों को साम्य व्यवस्था में सम्पूर्ण परिवर्तन कर दे अर्थात् ग्रामीण क्षेत्रों में अधिकाधिक मात्रा में वैकल्पिक सुविधाएँ प्रदान की जाय। सहकारी साधन सम्बन्धी स्थापित की जायें और फसल बीमा योजनाएँ चालू की जायें। इसमें साथ-साथ कृषि सहकारी सेवाओं के लिये समितियाँ भी स्थापित की जायें। भारत की पंचवर्षीय योजनाओं में इन सब बातों के लिये भी उचित व्यवस्था की गई है।

यदि उपयुक्त सभी उपायों को अपनाया जाये तो अर्ध-विकसित देशों के आर्थिक विकास का कार्य सफल हो जायेगा, क्योंकि औद्योगीकरण की ओर कृषि-विकास एक पहला पग है किन्तु कृषि विकास और औद्योगीकरण की प्रगति को बनाये रखने के लिये यह आवश्यक है कि "सामाजिक पूँजी" (Social Capital) का उचित मात्रा में निर्माण किया जाये।

'सामाजिक पूँजी' से हमारा अभिप्राय उन सामाजिक और आर्थिक सेवाओं से है जिनके द्वारा अनुप्य का जीवनस्तर ऊँचा होता है, जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, समाचार-पत्रों, बिजली, यातायात आदि की सुविधाएँ। अधिकतर अर्धविकसित देशों में शिक्षा और स्वास्थ्य सम्बन्धी व्यवस्था विस्तृत निम्नस्तर पर है। ऐसी सुविधाओं की प्राप्त करने के लिये बहुत बड़ी मात्रा में पूँजी का विनियोग करना पड़ता है और तुरन्त ही लाभ प्राप्त नहीं होते। इसलिये निजी विनियोगकर्ता सरलता से इन पर अपनी पूँजी का विनियोग करने के लिये तैयार नहीं होते हैं। यह सम्भव है कि पिछड़े हुये देशों ने सामाजिक पूँजी का प्रबन्ध पूर्णरूप से सरकार को ही करना पड़े। आधुनिक समय में तो सरकार को सामाजिक सेवाएँ प्रदान करने में कोई आपत्ति भी नहीं होती, क्योंकि उनका उद्देश्य एक कल्याणकारी राज्य स्थापित करना होता है और इसलिये वह ऐसी सेवाएँ प्रदान कर रही है। इसके अतिरिक्त यदि प्राथमिक सरकारें अपने ऊपर देश के आर्थिक विकास की जिम्मेदारी लेती हैं तो विकास कार्यक्रम की तीव्रगति से सम्पन्न करने के लिये उनको गोदामों, सड़कों तथा रेलों, बिजली का उत्पादन करने के लिये गश्तीनी आदि का प्रबन्ध करना ही होगा। अन्त में विदेशी पूँजी भी सरलता से उपलब्ध नहीं होती है। इसलिये देश में निजी पूँजी उपलब्ध न हो पाने और विदेशी पूँजी न मिल पाने की स्थिति में केवल एक ही उपाय रह जाता है और वह है कि, सरकार स्वयं ही उद्योगों को चलाये और उसके लिये आवश्यक धन की व्यवस्था करे। यदि सरकार देश में पूँजी की व्यवस्था नहीं कर पाती है तो उसको विदेशों में पूँजी का प्रबन्ध कर लेना चाहिए, जो उसके लिये कठिन नहीं होगा। यदि फिर भी आवश्यक पूँजी की कमी रहती है तो सरकार हीनार्थ प्रबन्धन का सहारा ले सकती है। यह सराहनीय है कि भारत सरकार ने पञ्चवर्षीय योजनाओं में सामाजिक सेवाओं के लिये उचित व्यवस्था की है।

कृषि उत्पादन में वृद्धि हो जाने पर और आवश्यक मात्रा में सामाजिक पूँजी की व्यवस्था होने के बाद भी यह आवश्यक नहीं है कि देश का औद्योगीकरण तीव्र-गति से हो जाय। औद्योगीकरण के लिये और भी अनेकों बातों की आवश्यकता होती है जैसे प्राकृतिक साधन, देश के मानवीय साधन तथा देश में कृषि एवं उद्योगों का अनुपात। यदि अर्धविकसित देश में कोयला, लोहा, तेल आदि जैसे खनिज पदार्थ उपलब्ध हैं तो उसके विकास में अधिक समय नहीं लगेगा। इस सम्बन्ध में भारत एक भाग्यशाली देश है। यद्यपि भारत के प्राकृतिक साधनों का उपयोग ब्रिटिश शासन काल में उचित रूप से नहीं हो पाया और भारी तथा आधारभूत उद्योगों का विकास नहीं हो पाया किन्तु स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् हमारी सरकार ने इन



वस्तुशास्त्र के उपयोग के लिये पंचवर्षीय योजनाओं में उचित व्यवस्था की है और अनेक अनुसंधान केन्द्र स्थापित किये हैं। तेल निकालने के लिए आसाम क्षेत्र में प्रयत्न किये जा रहे हैं और अन्य स्थानों में भी तेल की खोज जारी है। प्राकृतिक साधनों के साथ-साथ इन साधनों का अधिकतम उपयोग करने के लिये देश में धूम आदि भी पर्याप्त साधन होना आवश्यक है। देश के अर्थिकास में मशीनों का प्रयोग करने के लिये रुचि और चेतन्यता हीनी चाहिए परन्तु एक पिछड़े हुए देश में ऐसे अर्थिकों का मिलना कठिन ही होता है। इसलिए हमें देश के लिये यह आवश्यक है कि वह अपने अर्थिकास को विदेशों में मशीनों के उपयोग के लिये शिक्षित करायें और प्रारम्भिक अवस्था में विदेशों से इस सम्बन्ध में आवश्यक सहायता प्राप्त करें। इसके अतिरिक्त क्योंकि इन देशों का सामाजिक आर्थिक ढाँचा पारम्परिक देशों की अपेक्षा भिन्न है इसलिए यह भी आवश्यक है कि वे पारम्परिक विधियों का प्रयोग करने में या तो अपनी स्थिति में उनका अनुकूल बनायें या पारम्परिक विधियों को अपनी परिस्थितियों के अनुकूल बनायें। यह स्पष्ट ही है कि केवल पारम्परिक देशों की तुलना करने में ही इन देशों का उत्थान नहीं होगा। पिछड़े हुए देशों की सरकारों को इन क्षेत्र में अनुसंधान तथा खोज गम्भीर गुविषास अधिकाधिक मात्रा में उपलब्ध करनी होगी। साथ ही देश की बढ़ती हुई जनसंख्या के आधार एवं चरित्र को भी नियमित करना होगा और देश की विकास सम्बन्धी आवश्यकताओं के अनुकूल बनाना होगा। यद्यपि भारत की पंचवर्षीय योजनाओं में इन समस्याओं को ध्यान दिया गया है किन्तु समस्या को देखते हुए वह पर्याप्त नहीं है। औद्योगीकरण में ध्यान देना योग्य अन्तिम समस्या यह है कि देश में प्रधानता किस क्षेत्र की अधिक है अथवा देश में कृषि व्यवसाय अधिक प्रधान है या उद्योग पथ। दक्षिण पूर्वी एशिया के अधिकतर पिछड़े हुए देशों में कृषि का ही प्रधान गृहत्व है। यह स्वीकार्य ही है कि इस देश में औद्योगीकरण की गति को तीव्र नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त कृषि प्रधान देशों में अधिक जनगणना है उसकी शहरे में औद्योगिक क्षेत्रों के लिये स्थानांतरण करना होगा। यह स्वाकार करने में कोई संकोच नहीं करना चाहिए कि पिछड़े हुए देशों में जनसंख्या को स्थानांतरित करना सरल नहीं होता क्योंकि व्यक्ति अपनी भूमि छोड़ कर शहरों को नहीं आना चाहते, चाहे वे भुक्त ही क्यों न बन जायें। ऊँची मजदूरी प्राप्त करने के लालच में वे अपने घरों का छोड़ने के लिये विवश नहीं किये जा सकते। इसलिए यह आवश्यक है कि उन्हें प्रोत्साहन से ही कृषि के अतिरिक्त काम करने की अन्य गुविषास प्रदान की जायें जैसे कुटीर उद्योग वगैरह। भारत की पंचवर्षीय योजनाओं में कुटीर तथा घासीय उद्योग पथों के विकास के लिये भी उचित व्यवस्था की गई है। किसी भी देश में औद्योगीकरण भारी तथा आधारभूत उद्योगों पर निर्भर करता है। प्रयात औद्योगीकरण के लिये तोहता तथा दूरता, कोयला तथा बिजली सीमेंट तथा भारी रासायनिक पदार्थों का विकास करना परम आवश्यक है क्योंकि इनके अभाव में किसी प्रकार का औद्योगीकरण या सम्भव नहीं हो सकता। हमारी दूसरी पंचवर्षीय योजना में इन

उद्योगों के विकास को विशेष महत्व दिया गया है।

आर्थिक विकास के इन सब उद्देश्यों की पूर्ति, जैसा हम पहले कह चुके हैं, सरकार पर निर्भर करता है और आर्थिक नियोजन ही एक ऐसी विधि है जिसके द्वारा देश का समुचित तथा तीव्र विकास सम्भव हो सकता है। आर्थिक नियोजन के क्षेत्र में सभी विकसित देशों की अपनी कुछ विशेष समस्याएँ होती हैं। ऐसे देशों में अर्थ व्यवस्था मुख्य रूप से दो स्पष्ट भागों में विभाजित होती है। पहला भाग सुसंगठित क्षेत्र अर्थात् पूँजीपति सम्बन्धी क्षेत्र (Capitalist Sector) होता है और दूसरा वह क्षेत्र है जिसमें केवल जीविका उपार्जन की ही समस्या होती है और जो अव्यवस्थित तथा असंगठित होता है। पहला क्षेत्र दूसरे की अपेक्षा अधिक आधुनिक होता है। इसमें देश के निर्माण उद्योग होते हैं, जो अधिकतर निजी व्यक्तियों द्वारा चलाये जाते हैं। इस क्षेत्र में सरकार भी अपने फार्म या कारखानों को स्थापित कर सकती है। इस क्षेत्र में देश की बहुत थोड़ी सी जनसंख्या होती है और इस क्षेत्र में भाग लेने वाले व्यक्ति पूँजीपति, जमींदार तथा अन्य धनी व्यक्ति होते हैं। दूसरे क्षेत्र में छोटे छोटे बुकानदार, व्यापारी, कृषक तथा नगरीय होते हैं। देश में सुसंगठित क्षेत्र ही वस्तुओं का मुख्य क्षेत्र होता है, क्योंकि देश के सारे सुसंगठित उद्योग इसी क्षेत्र में स्थापित होते हैं और इन उद्योगों के मालिकों को काफी आय प्राप्त होती है। हमगिय अर्ध-विकसित देशों का आर्थिक विकास इसी क्षेत्र की विकसित करके तथा उसका विस्तार करके आरम्भ किया जा सकता है। इस क्षेत्र में आधुनिक वैज्ञानिक सुविधाएँ उपलब्ध होती हैं और नई-नई मशीनों का प्रयोग होता है और लोगों का दृष्टिकोण प्रगतिशील होता है। वे नये-नये आविष्कारों तथा परिवर्तनों को स्वीकार करने के लिये सर्वत्र ही तैयार रहते हैं। इसलिये इस क्षेत्र में पूँजी-निर्माण तथा मन्त्रकला की उत्पत्ति की दर काफी ऊँची रहती है। किन्तु जो कुछ भी लाभ प्राप्त होते हैं वे थोड़े से ही व्यक्तियों की जेब में चले जाते हैं।

असंगठित क्षेत्र जिसको जीवन निर्वाह क्षेत्र भी कहते हैं, पिछड़े हुये देशों का मुख्य भाग होता है। इस क्षेत्र का मुख्य व्यवसाय कृषि होता है। अधिकांश देशों में जनसंख्या बढ़ने के कारण भूमि पर जनसंख्या का दबाव बढ़ता गया है और कृषि पिछड़ी हुई अवस्था में है। परिणामस्वरूप प्रति व्यक्ति उपज बहुत कम होती है और एक छिपी हुई बेकारी उपस्थित रहती है। बात यह है कि वैसे तो भूमि की कमी और कृषि के पुराने ढंगों के कारण प्रति एकड़ उपज तो कम होती ही है, किन्तु जो कुछ उपज होती भी है उसमें हिस्सा बंटाने वाले लोग बहुत होते हैं और काम करने वाले बहुत कम। इसका यह अभिप्राय नहीं कि लोग कृषि उत्पादन में हाथ बटाना नहीं चाहते हैं वरन् इसका अर्थ यह है कि पूरे परिवार के सदस्यों के लिये भूमि पर्याप्त मात्रा में नहीं होती और भूमि के अनुपात में परिवार के जितने सदस्य अधिक होते हैं वे कृषि के अतिरिक्त और कोई दूसरा काम करना पसन्द नहीं करते हैं। इसलिये उन्हें उस भूमि में खाना तो मिल जाता है, और बैसे ऊपर से देखने में तो परिवार के सभी सदस्य उम्र छोटी सी भूमि के टुकड़े पर काम करते दिखाई देते

है और ऐसा प्रतीत होता है कि जैसे वे मेहनत करने जीविका उपार्जन कर रहे हैं, परन्तु तबिक यहराई म जाकर देखने में मग्न सत यह स्पष्ट होता है कि परिवार के अधिकांश सदस्य बेकार तथा बेरोजगार होते हैं, क्योंकि उनकी उपस्थिति से भूमि को कम उपज या परिवार की कम आय में कोई वृद्धि नहीं होती। इस क्षेत्र के लोग अपने पुराने ढंगों को बदलना नहीं चाहते और इनकी बचत बहुत कम होती है। इस प्रकार ग्राम विकसित देशों के अधिकांश भाग की उन्नति स्थिर रहती है और यह स्पष्ट ही है कि बिना इस भाग की उन्नति के तथा आधुनिकीकरण के सुगठित क्षेत्रों का विकास सम्भव नहीं है। भारत की भी यही स्थिति है। कुछ लोगों का विचार है कि ग्रामगठित क्षेत्रों की परिवर्तनशील बनाने के लिये प्रयत्न किये जाने चाहियें, और उन अनुत्पादक उपभोक्ताओं को (जो छिपे हुए रूप में बेकार हैं) उत्पादक कार्यों में लगाना चाहिये। अर्थात् जीवन निर्वाह क्षेत्र में या असंगठित क्षेत्र में जो बचत करने की क्षम्य क्षमि (Saving Potential) है उसको सुगठित क्षेत्र में विस्तार के लिये क्यों न उपयोग किया जाये ? इसका यह भविष्य नहीं कि ग्रामगठित क्षेत्र के श्रमिकों को सुगठित क्षेत्रों में स्थानान्तरित कर दिया जाये, अर्थात् इससे यह ग्राम नहीं लगाना चाहिये कि ग्रामीण क्षेत्रों में जो श्रमिक अधिक संख्या में हैं उनको लाकर शहरी क्षेत्रों में नगरपालिका में काम पर लगा दिया जाये। यह यहरों में अधिक दिन काम पर रहने की नहीं क्षम्य उनको ग्रामीण क्षेत्रों में ही छोड़ छोड़ विकास कार्यक्रमों में जैसे काम बनाना, नहरें खोदना सड़कें बनाना इत्यादि के लिये उपयोग में लाया जा सकता है और उनके उत्पादक भाईयों की जो बचत होगी उनको पूंजीगत योजनाओं को पूरा करने के लिये उपयोग किया जा सकता है। इस प्रकार नर्म छिपी हुई बेकारी को दूर करने के लिये उत्पत्ति का सप्रभावि बितरण उत्पादक उपयोग और अनुत्पादक उपयोग में करना चाहता है। उत्पादक उपयोग से उनका भविष्य उस काम से है जो कि छिपे हुए बेकार व्यक्ति उस समय करते हैं जबकि वे किसी उत्पादक व्यवसाय में लगा दिये जाते हैं और अनुत्पादक उपयोग वह काम होता है जो कि छिपे हुए बेकार व्यक्ति उस समय करते हैं जबकि वे अपने पारिवारिक खेत पर काम करते हैं। किन्तु छिपी हुई बेकारी की समस्या इस प्रकार से भी दूर नहीं हो पायेगी, यदि उपयोग को बहुप्रा का उत्पादन आवश्यकता से कम हो रहा हो। अभी हाल ही में श्री० पवीन और डा० ब्रह्मानन्द ने यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है

9 Cf. Ragnar Nurkse Op Cit

(प्रो० नर्सके, अनुत्पादक उपभोक्ताओं के प्रति (Surviving Potential), उत्पादक

श्रमिक की यह बचत है जो वह अनुत्पादक श्रमिकों के जीविका उपार्जन पर खर्च करता है। यदि यह अनुत्पादक सम्बन्धी परिवार के सदस्य न हों तो उत्पादक श्रमिक या रूपक अपनी आय में से कुछ न कुछ अवश्य ही बचा सकता है, या उपयोग पर खर्च कर सकता है जिससे उसका जीवन-स्तर ऊँचा होगा। दोनों ही स्थितियों में देश को लाभ होगा।

कि छिपे हुए बेकार व्यक्तियों को ग्रामीण क्षेत्रों से सगठित क्षेत्रों को स्थानान्तरित कर देने से छिपी हुई बेकारी दूर हो सकती है और असंगठित क्षेत्रों के वचत करने की अद्भुत शक्ति (Saving Potential) का उचित उपयोग भी हो सकता है, यदि असंगठित क्षेत्रों में सबसे पहली बार आने वाले समूहों के लिये आवश्यक उपभोग की वस्तुओं का प्रवन्ध हो जाये। किन्तु सगठित क्षेत्रों में इन व्यक्तियों को रोजगार प्रदान करने के लिये यह आवश्यक होगा कि सगठित क्षेत्रों की वचतों को कारोपण द्वारा प्राप्त करा जाय। प्रो० वकील और डा० ब्रह्मानन्द का कहना यह है कि उपभोग की वस्तुओं के उत्पादन को बढ़ाने की कोई विशेष आवश्यकता नहीं है क्योंकि पहले समूहों को केवल उपभोग की वस्तुएँ प्रदान कर देने से ही स्वयं असंगठित क्षेत्रों से इनकी उपभोग की वस्तुएँ प्राप्त होने लगेंगी जो मन्त्र मन्त्र आदिमियों के लिये काफी रहेंगी। इस विचार को उपभोग वस्तुओं का गुणक (Consumption Goods Multiplier) का नाम दिया गया है। इस विचार को इस प्रकार स्पष्ट किया जा सकता है। मान लीजिये कि प्रारम्भ में एक व्यक्ति के लिये जितनी उपभोग की वस्तुएँ आवश्यक होती हैं उनका प्रवन्ध किसी प्रकार हो जाता है। अब यह सम्भव हो जायगा कि छिपे हुए बेकार व्यक्तियों में से एक को काम में लगाया जा सके। जब वह सगठित क्षेत्र में आयेंगे तो फिर वह उपभोग की वस्तुएँ फालतू बच रहेंगी जिनका उपभोग वह अभी तक कर रहा था और फिर इन उपभोग की वस्तुओं के आधार पर हम दूसरे व्यक्ति को सगठित क्षेत्र में काम पर लगा सकते हैं। जब यह व्यक्ति सगठित क्षेत्र में आयेंगे तो फिर वह उपभोग की वस्तुएँ फालतू रह जायेंगी जिनका वह अभी तक उपभोग कर रहा था और फिर इन वस्तुओं के आधार पर तीसरे व्यक्ति को नौकर रखा जा सकता है और इसी प्रकार क्रम चलता रहेंगा। किन्तु यह बड़ा ही आशावादी चित्र है और यह स्वाभाविक है कि इन विचारकों की आशा पूर्णतया सफल न हो सके, क्योंकि असंगठित क्षेत्रों से उतनी उपभोग वस्तुएँ प्राप्त न हो सकें जितनी की आशा की गई है।

असंगठित क्षेत्रों में सगठित क्षेत्रों में छिपे हुए बेकार व्यक्तियों को लाने और काम पर लगाने में उपर्युक्त विचारों को कारोपण करने के लिये दो प्रारम्भिक समस्याओं को हल करना होगा। प्रथम, उपभोग वस्तुओं की प्रारम्भिक कमी को दूर करना होगा। किन्तु इस सम्बन्ध में कठिनाई यह है कि अर्ध-विकसित देशों के संपन्न-श्रेणीय-क्षेत्रों में जो लोग हैं और जो कि उत्पन्न-उत्पादों की वस्तुओं को उत्पादन करने में उपयोग किया जाये और यदि भारी उद्योगों के निर्माण की ओर उचित ध्यान न दिया गया तो यह स्पष्ट ही है कि कुछ समय बाद उपभोग की वस्तुओं को उत्पन्न करने वाले उद्योग भी मशीनों के न मिल पाने के कारण बन्द हो जायेंगे। उनकी का उदाहरण हमारे सामने है। इसीलिये भारत में नियोजन आयोग ने भारी उद्योगों के निर्माण की ओर विशेष ध्यान दिया और आवश्यक उपभोग की वस्तुओं के उत्पादन की जिम्मेदारी कुटीर उद्योगों पर छोड़ दी है। मान ही साथ कुटीर उद्योगों के विकास से असंगठित क्षेत्रों की छिपी हुई बेकारी भी दूर हो जायेगी। इस सम्बन्ध में दूसरी कठिनाई

यह है कि असंगठित क्षेत्र की वृद्धि करने की अदृश्य शक्ति का अधिकतम उपयोग उस समय करना असम्भव हो जाएगा जब कि छिपे हुए बेकार व्यक्तियों को संगठित क्षेत्र में कारखानों में काम पर लगा दिया जाता है। इसका कारण यह है कि जब बेकार व्यक्ति अपने घर से दूर रहेंगे तो उनके घर वाले अब अपने आपको सारी जिम्मेदारियाँ से मुक्त समझेंगे और यह समझेंगे कि अब उन पर उन व्यक्तियों के पालन पोषण की कोई भी जिम्मेदारी नहीं है जो संगठित क्षेत्र में काम कर रहे हैं और यह सब सोच कर वह अपनी माय में से कुछ बचाने के स्थान पर अपने उपभोग को और भी अधिक बढ़ा देंगे। इसलिये वृद्धि करने की वह अदृश्य शक्ति जिससे आर्थिक विकास को सहायता मिलती और निधनता का दूषित धन समाप्त होता, उसका महत्व धीरे धीरे कम हो जाएगा। भ्रम अब तक सरकार इन वृद्धि को प्राप्त करने के लिये उचित भावा में कर न लगाए उसे समय तक किसी प्रकार को भी आगे करना बकार होगा। किन्तु भारत जैसे प्रजातान्त्रिक देश में ऐसे कठोर उपायों को अपनाया न तो सम्भव ही है और न जनता ही उनका स्वागत करेगी। इस प्रकार पिछड़े हुए देशों में असंगठित क्षेत्र में बेकार व्यक्तियों का स्थानांतरण एक 'वायवहारिक' प्रस्ताव नहीं है। यही कारण है कि नियोजन आयोग ने प्रामां में ही छिपे हुए बेकार व्यक्तियों को काम दिलाने का प्रयत्न किया है।

**अध विकसित देशों में नियोजन विधि**—हमने पिछले पृष्ठों में अध विकसित देशों की विशेषताओं तथा आर्थिक विरासत सम्बन्धी विभिन्न समस्याओं की विवेचना की थी। उन विशेषताओं के बाद हम अब इस स्थिति में हैं कि नियोजन की उक्त कार्य विधि का प्रवर्तन करना बरक जो अध विकसित देशों के लिए आवश्यक है और जिसके अनुसार अध विकसित देशों में नियोजन कार्य सम्पन्न होना चाहिए। अध विकसित देशों में नियोजन का प्राथमिक अदृश्य केवल वर्तमान आय और उत्पादन क्षमता में वृद्धि करना ही नहीं होना चाहिए बरक भावी उन्नति के लिये भी प्रयत्न लिये जाने चाहियें। प्रारम्भिक स्थिति में जब अर्थ-व्यवस्था को अध स्थिर (Semi Stagnant) अवस्था से बाहर निकालने के लिये प्रयत्न किए जाते हैं तो इस अवस्था को बाहर निकालने की (Take off) अवस्था कहा जाता है। इस काल में विकास का काम बहुत तेजी में होना चाहिए क्योंकि यही भावी आर्थिक विकास के लिये शक्ति प्रदान करता है। वास्तव में यही काल सबसे महत्वपूर्ण होता है और अध स्थिर अवस्था से बाहर निकालने की अवस्था तक सीधे गति में विकास कार्यक्रम को शुरू करने के लिये विकास सम्बन्धी नियोजन पूर्ण रूप से अनुचित और संप्रभासिक होना चाहिये। अध विकसित देशों की समस्याएँ इतनी विरासत और कठोर होती हैं कि छोट छोट टुकड़ों में नियोजन का कार्य कभी भी सफल नहीं हो सकता। यह आवश्यक है कि प्रारम्भिक अवस्था में एक बड़ी मात्रा में पूँजी का विनिर्माण किया जाए और वातावरण व सवावसाहन के माधमों विद्युत शक्ति और भारी तथा आधारभूत उद्योगों का विकास किया जाए। इन कार्यक्रमों में समाप्त होने के बाद ही अर्थ-व्यवस्था का उचित विकास आरम्भ होगा। इसमें कोई संदेह

नहीं कि इस प्रकार के विनियोग से तुरन्त लाभ प्राप्त नहीं होंगे इसलिये सरकार को ही इन क्षेत्रों के विकास के लिये आवश्यक पूँजी का प्रवन्ध करना होगा। इसलिये अर्थ-विकसित देशों में विकास सम्बन्धी नियोजन की सफलता का प्रथम रहस्य भारी उद्योगों के विकास, यातायात के साधनों की उन्नति और विद्युत शक्ति के अधिकाधिक उत्पादन में ही है। भारी उद्योगों के विकास से नये-नये विनियोगों को प्रोत्साहन मिलेगा और निरन्तर बढ़ते हुए विनियोग इस बात का सूचक है कि देश की अर्थ-व्यवस्था अर्थ-स्थिर अवस्था से बाहर निकल चुकी है। यातायात के साधनों के विकास, सिंचाई तथा विद्युत शक्ति की उन्नति से देश के नये-नये क्षेत्रों में विनियोग के लिए सुविधाएँ उपलब्ध होती हैं और वस्तुओं का बाजार विस्तृत होगा है। इन सुविधाओं के अधिकाधिक माना में उपलब्ध होने से देश में पूँजी निर्माण की गति तीव्र होती है और व्यक्तिगत कल्याण में वृद्धि होती है। इन सुविधाओं के अभाव में बहुधा अर्थ स्थिर अवस्था से बाहर निकलने की स्थिति तक काफी समय लग जाता है और इस प्रकार समय नष्ट होने से देश के आर्थिक विकास में उन्ना ही समय अधिक लग जाता है। इन सुविधाओं के विकास के लिये सरकार की उपस्थिति बहुत आवश्यक है या यह कहना चाहिये कि बिना सरकारी प्रयत्नों के इन सुविधाओं का विकास सम्भव ही नहीं है, क्योंकि सामान्य रूप से आर्थिक विकास की दर निम्न मात्रा पर निर्भर करती है। (१) आर्थिक विकास और व्यक्तिगत कल्याण के लिये किया गया राजकीय व्यय की मात्रा (२) देश में पूँजी निर्माण की दर और (३) सामाजिक राजनैतिक कारण जिनके अन्तर्गत जनता का सहयोग, जनता की नियोजन के प्रति रुचि और सामाजिक ढाँचे में उचित परिवर्तन सम्मिलित होते हैं। यदि आर्थिक विकास की गति में वृद्धि करनी है तो यह आवश्यक है कि राजकीय व्यय उचित कार्यक्षमता पर किया जाय, नये-नये विनियोगों का प्रोत्साहित किया जाय, सामाजिक ढाँचे में उचित परिवर्तन किया जाय और नियोजन कार्य को लोकप्रिय बनाया जाय। इसमें कोई सन्देह नहीं कि प्रारम्भिक अवस्था में राजकीय व्यय बहुत अधिक होगा, क्योंकि अर्थ विकसित देशों में निजी उपक्रम सामान्य रूप से शर्माता होता है और जोखिम सहन करने में उसे भिन्न होती है।

यह निश्चय है कि राजकीय व्यय में आर्थिक विकास की गति तीव्र हो जाएगी, किन्तु प्रजातन्त्रीय नियोजन की सफलता अधिक विकास की गति को तीव्र करने में ही नहीं है। उनका कर्तव्य यह भी होगा चाहिये कि उपलब्ध पूँजी को विभिन्न राजकीय योजनाओं में इस प्रकार बाँटें कि जनता का कल्याण अधिक से अधिक हो जाय। यही कारण है कि कृषि प्रधान अर्थ-विकसित देश में धन की एक बड़ी मात्रा सामुदायिक विकास योजनाओं और ग्राम विस्तार सेवाओं पर व्यय की जाती है। इस प्रकार के व्यय से पूँजी निर्माण की गति कुछ धीमी तो अवश्य हो जाती है किन्तु प्रजातन्त्रीय नियोजन जिसका मुख्य उद्देश्य जनता के कल्याण में वृद्धि करना है उसको जनता के कल्याण और देश के अधिकतम आर्थिक विकास के बीच एक समझौता स्थापित करना पड़ता है। प्रजातन्त्रीय नियोजन की सफलता के लिये जनता का

सहयोग नितात आवश्यक है। अर्ध-विकसित देशों की अधिकांश जनता अनिश्चित होती है इसलिये उनका सहयोग प्राप्त करने के हेतु अधिकाधिक मात्रा में उद्दे-सामाजिक और राजनैतिक सेवाएँ प्रदान की जायें।

दम प्रकार हम कह सकते हैं कि एक कृषि प्रधान अर्ध-विकसित देश में प्रजातन्त्रीय नियोजन उम्मी समय अफल हो सकता है जब प्रारम्भिक अवस्था में सरकार भारी तथा आधारभूत उद्योगों, यातायात, सिंचाई और बिजली के तीव्र विकास पर बड़ी मात्रा में धन का व्यय करे और साथ ही साथ यह भी ध्यान रखे कि व्यक्तियों के सामाजिक और राजनैतिक कल्याण में वृद्धि हो रही है या नहीं, अर्थात् आर्थिक विकास के साथ-साथ सामुदायिक विकास कार्यक्रम भी चालू किया जाये। हमारे देश में नियोजन आयोग ने आर्थिक विकास की इसी विधि का प्रयोग किया है।

प्राक्कथन—

हम पिछले अध्याय में कह चुके हैं कि आर्थिक विकास एक निरन्तर चलती रहने वाली क्रिया है। स्पष्ट ही है कि एक देन जो गताश्रितों से विदेशी पर निर्भर रहा हो, जहाँ वैज्ञानिक तथा औद्योगिक उन्नति अपनी निम्नतम सीमाओं पर हो, जहाँ पूँजी निर्माण, जीवनस्तर और राष्ट्रीय आय बहुत ही कम हो और जहाँ अनुप्य अपनी सामाजिक श्रृंखलाओं को तोड़ कर स्वतन्त्र होना नहीं चाहता हो, बेकारी, निर्धनता और अशिक्षितता जहाँ की विशेषतायें हो—उसका आर्थिक विस्तार करना कोई सरल कार्य नहीं है। सबसे बड़ी समस्या यह है कि इन देशों के पास करने के लिए काम तो बहुत अधिक है किन्तु समय नहीं है क्योंकि एक तो यह पाश्चात्य देशों की अपेक्षा वैसे ही बहुत पिछड़े हुए हैं और भव यह और अधिक समय घाना बिकार करने में लगायेंगे तो और भी पिछड़े जायेंगे। दूसरे जनसंख्या तेजी से बढ़ने के कारण जो भी कार्य आरम्भ किया जाय, यदि वह उचित समय में पूरा न कर लिया जाये तो सारा काम बेकार हो जाता है। परन्तु इन सबके लिए धन चाहिए—यातायात के साधनों का विकास अर्थात् सड़कों तथा रेलों का विकास एवं विस्तार, ताकि वे विकास कार्य-क्रम के भार को सहन कर सकें, औद्योगीकरण के लिये मशीन-मशीन मशीनों, कृषि विकास के लिए सिंचाई एवं बिजुलशक्ति के विनाम के लिये नये-नये बाँध बनाना और बिजली संसार करने के स्टेशनों की स्थापना, व्यक्तियों की सामाजिक दैष्टिया काटने के लिये सामुदायिक विकास शिक्षा, स्वास्थ्य आदि की मुविधायें उपलब्ध कराने के लिये एक बहुत बड़ी मात्रा में धन चाहिये। निन्तु यह धन की व्यवस्था स्वयं पिछड़े हुये देशों के कम की बात नहीं है। बचनों तथा श्रिंशियों का स्तर बहुत नीचा होने के कारण पूँजी निर्माण की गति बहुत धीमी होती है और अधिकांश जनता निर्धन होती है। समय बीतने के साथ-साथ निर्धनों की मर्यादा भी दिन-दूनी रात-चौगनी होती जाती है किन्तु धनी व्यक्तियों की संख्या पूर्ववत् ही रहती है। ऐसे देशों की साथ भी बहुत सी समस्याएँ हैं, इसलिए विदेशी सहायता मिलना भी इतना सरल नहीं होता। पूँजी तथा धन की व्यवस्था के अनिश्चित अर्थव्यवस्था देशों के विकास के सम्बन्ध में और भी अनेकों कठिनाइयाँ होती हैं, जैसे समष्टि तथा व्यवस्था सम्बन्धी



कठिनाइयाँ। इन दोनों में अधिकतर कुशल संगठनकर्ताओं का अभाव होता है। यदि पूँजी पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो भी जाये तो भी कुशल संगठनकर्ताओं के अभाव में उसका उचित उपयोग नहीं हो सकेगा। यह सच ही कहा गया है कि आर्थिक विकास की समस्या वित्त की इतनी नहीं है जितनी आर्थिक संगठन की।<sup>1</sup> इसके अतिरिक्त इन दोनों में यंत्रकला बहुत पिछड़ी हुई है। मशीनों के बिना साधना का अधिकतम उपयोग नहीं हो सकता और इस प्रकार उत्पादन भी अधिकतम होना सम्भव नहीं है। जनसंख्या की वृद्धि अग्नि में तेल का काम कर रही है। यह सच है कि मुद्रा से विचार खरीदा नहीं जा सकता किन्तु इन सब समस्याओं में सब से बड़ी समस्या वित्तिय प्रबंध की ही है। यान्त्रिक और औद्योगिकीकरण की प्रगति तथा विकास से मात्र मात्र मात्र समस्याएँ स्वयं समाप्त होती जायगी किन्तु फिर वही प्रश्न है कि वित्त का प्रबंध कैसे किया जाय ?

**आर्थिक विकास सम्बन्धी पूँजी के स्रोत**—विकास सब भी कार्यक्रम को सफल बनाने के लिए जैसा हम अभी कह चुके हैं पूँजी की आवश्यकता होती है। आवश्यक पूँजी या तो वेत के अंदर से ही उपलब्ध की जा सकती है या विदेशों से प्राप्त की जा सकती है। हम जानते हैं कि अधिकांश देशों में पूँजी का निर्माण धीमा होने के कारण पुरानी जमा की हुई पूँजी बहुत कम होती है। यह पूँजी भी केवल पोंडे से व्यक्तियों के हाथों में होती है जो उसे देना नहीं चाहते क्योंकि यदि वह उसे अपने पास में अलग कर देगा तो अपने व्यापार और उद्योगों का क्या करेंगे ? सरकार उनसे जबरदस्ती गो छीन नहीं सकती। यह ध्यान रहे कि हम केवल प्रजातन्त्र में आर्थिक विकास की ही बात कर रहे हैं और जो कुछ भी कहें इसी को दृष्टि में रख कर कहें। इसलिए देश के भीतर पूँजी दो स्रोतों से प्राप्त की जा सकती है—  
(१) साधनों को अनुपादक उपयोग से निकाल कर उत्पादक उपयोग में लगाना और (२) चालू धन्य को उपयोग से बचतों की ओर मोड़ देना। इन दोनों विधियों की विवेचना हम यहां पर करेंगे।

हम जानते हैं कि पिछड़ हुए देशों में आर्थिक साधना का उचित उपयोग नहीं हो पाता। वृष्टि में आवश्यकता से अधिक व्यक्तियों लग होते हैं। समाज में बहुत से बर्बर व्यक्ति और बड़े किराये वाले बिकारी साथ आर्थिक उपदेवक या बर्बर कर्मचारी—एसी श्रमशक्ति का उचित उपयोग होना चाहिए। इसी प्रकार जो भूमि बर्बर पड़ी हो तो उस पर वृष्टि की जाय। पेड़ों की पत्तियों मनुष्य तथा पशुओं के मल से खाद बनाई जानी चाहिए। नदियाँ का बहुत सा पानी बर्बर जाता है उसका उचित उपयोग किया जाए। बहुत सी पूँजी ऐसे उद्योगों में लगी हुई है जिन की वस्तुओं का उपयोग करने में मनुष्य की शारीरिक एवं मानसिक शक्तियों का ह्रास होता है इसलिए ऐसी वस्तुओं का उत्पादन बंद करके अधिक उपयोगी वस्तुओं

1 Cf Maurice Dobb *Some Aspects of Economic Development* Page 37

2 Cf H. Ellis *The Financing of Economic Development in Underdeveloped Areas* —*Indian Economic Journal* January 1956 Page 253

का उत्पादन प्रारम्भ किया जाये। राक्षेप में साधनों को अनुत्पादक उपयोगों से निकाल कर उत्पादक उपयोग में लगाया जाये। ऐसा करने से हमारी पूँजी की प्रारम्भिक आवश्यकता काफी कम हो जायेगी।

दूसरी विधि में उपभोग को कम करना होगा और बचतों को प्रोत्साहन देना होगा, अर्थात् पूँजी निर्माण की गति को बढ़ाना होगा। बचतों का यह अभिप्राय नहीं कि व्यक्ति अपने उपभोग को कम करके आय के दोप भाग की तिजोरी में धन करके या जमीन में गाड़ कर सुरक्षित रखे। बचतों से हमारा अभिप्राय यह है कि व्यक्ति बचे हुए धन का विनियोग करेंगे। नयी-नयी मशीनों और मशीनों के उत्पादन को प्रोत्साहन देंगे। पूँजीगत वस्तुओं का उत्पादन करेंगे ताकि उत्पादन क्षमता में वृद्धि हो। अधिकतर मार्ग-विकसित देशों में निर्धनता का एक दूषित चक्र चलता रहता है—आय कम होने से बचतें कम होती हैं पूँजी निर्माण कम होता है, परिणामस्वरूप उत्पादन उचित रूप से बढ़ता है और, अतः उत्पादन कम होने से आय और भी कम हो जाती है—यह चक्र यही चलता रहता है। दूसरी ओर एक दूसरा चक्र प्रारम्भ हो जाता है। नीचे आय के कारण व्यक्तियों की कमाई कम हो जाती है वस्तुओं तथा सेवाओं की माँग कम होने लगती है, विनियोगों को प्रोत्साहन नहीं मिलता मशीनों का पूरा उपयोग नहीं हो पाता और उत्पादन गिरता जाता है परिणामतया, आय और कम होती जाती है। इस प्रकार पूँजी निर्माण की धीमी गति ही मारी मुनीबतों की जड़ होती है जिसकी ओर सरकार को पूरा ध्यान देना चाहिए।

पिछड़े हुए देशों में पूँजी निर्माण की गति धीमी होने के कारण विदेशों से सहायता लेना आवश्यक हो जाता है। इसका यह अभिप्राय नहीं कि आन्तरिक स्रोतों का स्वयं विदेशी सहायता ले सकती है। विदेशी सहायता तो केवल अस्थायी रूप से ही प्राप्त की जा सकती है और केवल आन्तरिक स्रोतों के साथ-साथ ही चल सकती है, देश में निर्धनता के दूषित चक्र को तोड़ने में सहायक सिद्ध हो सकती है और देश में पूँजी निर्माण का कार्य प्रारम्भ कर सकती है। किन्तु विदेशी सहायता को अधिक विकास का एक स्थायी स्रोत नहीं बनाया जा सकता इसलिए हम देश में ही आय के स्रोतों को प्राप्त करना होगा।

सरकार देश में ही आवश्यक पूँजी प्राप्त करने के लिए या तो लोगों को बचत करने की विवश कर सकती है, या उन्हें समझावुभा सकती हैं, या स्वयं व्यक्ति भी अपनी इच्छा में बचतें कर सकते हैं। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों तक व्यक्ति स्वयं अपनी इच्छा से बचाव करते थे और पूँजीगत वस्तुओं के निर्माण में लगाया करते थे। यही कारण है कि अमेरिका, इंग्लैंड आदि विकसित देशों में मशीनों के उपयोग को प्रोत्साहन मिला, व्यापार का विकास हुआ और आधुनिक वैज्ञानिक प्रणाली का जन्म हुआ। व्यक्तिों को बचत करने के लिए प्रेरणा भी दी जा सकती है। सरकार उनको विनियोग करने तथा बचाने के लिए विभिन्न प्रकार की सुविधायें प्रदान कर सकती है। सरकार करारोपण द्वारा व्यक्तियों से आवश्यक

है और परिणामस्वरूप व्यक्ति अपनी आय को उपभोग पर खर्च करना चाहते हैं और अपना जीवन-स्तर पूर्ण विकसित देशों की भाँति ऊँचा करना चाहते हैं। इन सब कारणों से यह सम्भव हो सकता है कि सरकार को व्यक्तियों से जबरदस्ती बचतें प्राप्त करनी पड़ें अर्थात् सरकार को करारोपण करना पड़े। किन्तु करारोपण की विधि भी कुछ अधिक सरल नहीं होती। सरकार को कर लगाते समय बड़ी सावधानी बरतनी होगी। परन्तु करारोपण से व्यक्तियों की कार्य करने तथा बनत करने की शक्ति पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ना चाहिये और देश में धन का वितरण में भी असमानतायें बढ़नी नहीं चाहियें। इसके अतिरिक्त करारोपण की भी अपनी एक सीमा होती है जिसका उत्पन्न होना देश के लिये घातक हो सकता है। बहुत अधिक करारोपण से व्यक्तियों को अपनी आवश्यक वस्तुओं के उपभोग को भी कम करना पड़ेगा, और उनकी उत्पादन शक्ति कम होगी। करारोपण, विनियोग तथा बचत करने की शक्ति पर भी बुरा प्रभाव डाल सकता है। इसलिये करारोपण नीति ऐसी होनी चाहिये कि सरकार को अधिक से अधिक धन प्राप्त हो सके, बचतें और विनियोग हतोत्साहित न हो उपभोग तथा उत्पादन कम न हो और धन का वितरण समान हो। इस प्रकार कुछ क्षेत्रों में करारोपण बहुत भारी हो और प्रगतिशील भी और कुछ क्षेत्रों में बहुत हलका तथा कुछ क्षेत्रों को बर मुक्त भी रखा जा सकता है।

अब आन्तरिक ऋण तथा करारोपण से पर्याप्त धन एकत्रित न हो पाये तो अर्थ विकसित देशों की सरकारों को पाटों के बजटों द्वारा विकास कार्यक्रम पूरा करना चाहिये। हीनार्थ प्रबन्धन, यदि उचित सीमाओं के अन्दर रहे, तो सब से उपयुक्त उपाय है। इस नीति से देश में सामाजिक तथा आर्थिक सेवाओं की वृद्धि होती है, बेकार व्यक्तियों को काम मिलता है और क्योंकि सरकार को सार्वजनिक निर्माण कार्यों को पूरा करने के लिये अनेक प्रकार की वस्तुओं की आवश्यकता होगी, इसलिये निजी विनियोगों को प्रोत्साहन मिलेगा। हीनार्थ प्रबन्धन में सरकार प्रतिभूतियों के आधार पर केन्द्रीय बैंक से ऋण लेती है और केन्द्रीय बैंक उन प्रतिभूतियों के आधार पर नये नोट छाप कर सरकार की वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति करती है। परन्तु आवश्यकता से अधिक हीनार्थ प्रबन्धन देश के लिये घातक सिद्ध होता है। अधिक मुद्रा निकासी से मुद्रा स्फीति का जन्म मिलता है। किन्तु यह आवश्यक नहीं कि हीनार्थ प्रबन्धन से मुद्रा स्फीति उत्पन्न रहे। यदि सरकार नये मुद्रा के उत्पादन कार्यों पर ब्यय करती है और यदि व्यक्ति तीव्र गति से काम करते हैं और बड़ी हुई आय में से बचत करते हैं तो मुद्रा स्फीति का भय कभी भी नहीं होता। वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि होती तो अवश्य है किन्तु मूल्य की हर वृद्धि भी तो बुरी नहीं होती और न ही मुद्रा प्रसार का भूतक होती है। केवल वही मूल्य वृद्धि स्फीतिक होती है जो मूल्यों में निरन्तर वृद्धि होते रहने का एक क्रम आरम्भ कर दे। हीनार्थ प्रबन्धन को बुराईया से सुरक्षित रखने के लिये आवश्यक यह है कि उपभोग की वस्तुओं के उत्पादन में भी वृद्धि हो और सरकार करारोपण तथा ऋण सम्बन्धी नीति भी साथ-साथ चलती रहे

तात्ति व्यक्तियों की अतिरिक्त ग्राम्य जनित को सरकार अपने पास वापिस ले ले ।

जब आन्तरिक साधन विकास कार्य क्रम के व्यय के अनुपात में एकत्रित नहीं हो पाते तो सरकार को विदेशों से सहायता मागनी पड़ती है । विकास कार्य क्रम इतना विशाल होता है कि किसी भी देश के आन्तरिक साधन इतने नहीं हो सकते कि उसने लिये पर्याप्त हों, इसलिये उसे विदेशी सहायता लेनी ही पड़ेगी । पिछड़े हुये देशों को पूँजी के अतिरिक्त मशीनों की भी आवश्यकता होती है, यन्त्रात्मक सलाह भी चाहिये तथा वैज्ञानिक जानकारी और अनुसंधान के लिये उचित ज्ञान तथा सामग्री भी चाहिये, जो उन्हें विदेशों से ही प्राप्त होती है । इस प्रकार विदेशी पूँजी या तो ऋणा के रूप में या सहायता के रूप में प्राप्त होती है । विदेशी सहायता या तो आर्थिक हो सकती है या ज्ञान के रूप में प्राप्त हो सकती है । सरकार या तो विदेशों के व्यापारियों या निजी व्यक्ति एवं संस्थाओं से ऋण प्राप्त कर सकती है या विदेशी सरकारों से ऋण ले सकती है या विदेशी सरकारों से प्रत्यक्ष सहायता प्राप्त कर सकती है या अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से ऋण ले सकती है । दूसरी लड़ाई के बाद कोलम्बा योजना तथा अन्य योजनाओं में विभिन्न सरकारें एक दूसरे को यथा-संभव सहायता प्रदान करती रही हैं । इसी प्रकार अमेरिका की सरकार ने भी पिछड़े हुये तथा ग्राम्य विकसित देशों को अनेक प्रकार की सहायतायें दी हैं । अमेरिका के प्रेसीडेंट ट्रुमेन पौइंट फोर प्रोग्राम (President Truman's 'Point Four' Programme) के अन्तर्गत, युद्ध के बाद बहुत से देशों को अमेरिका ने प्रत्यक्ष सहायता प्रदान की है । गत वर्षों में रूस ने भी इस प्रकार की सहायता दी है । इसी प्रकार विश्व बैंक, तथा अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से भी ग्राम्य विकसित देशों को काफी सहायता प्राप्त हुई है । मगर म विदेशी पूँजी न विभिन्न देशों के आर्थिक विकास में इतनी सहायता दी है कि उसके पक्ष में जितना कहा जाये उतना कम है । यह सहायता केवल मुद्रा के रूप में ही प्राप्त नहीं हुई है बल्कि डाक्टरों, इंजीनियरों, वैज्ञानिकों, फ़ारीसों, सलाहकारों, मशीनों, वस्तुओं, कच्ची सामग्री के रूप में भी प्राप्त हुई है । किन्तु विदेशी सहायता में भी कुछ कठिनाइयाँ होती हैं । प्रथम, विदेशी ऋणों या सहायता के सम्बन्ध में यह निश्चित नहीं, कि समय पर उपलब्ध हो सकेगी । दूसरे ऐसी सहायता के साथ बहुधा राजनैतिक या आर्थिक शर्तें लगी होती हैं । अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से जो आर्थिक सहायता या ऋण प्राप्त होते हैं, उनके साथ इस प्रकार की कोई भी शर्तें नहीं होती और इस प्रकार यह विदेशी सहायता का सबसे अच्छा रूप है । किन्तु, विदेशी सहायता को केवल द्वितीय मंजूर हो देना, चाहिये । विदेशी सहायता से केवल उसी प्रकार काम लेना चाहिये जैसे यशोवर्धन में तेल काम देता है, अर्थात् आर्थिक विकास कार्य क्रम की मशीनों को चलाने के लिये सक्षम तो आन्तरिक साधनों से ही प्राप्त करनी चाहिये केवल चिकनाई के लिये विदेशी सहायता से तेल का काम लेना चाहिये । बड़े बड़े पर्यवसायियों ने इस बात को स्वीकार किया है

कि स्थायी लाभ केवल आन्तरिक साधनों से ही प्राप्त हो सकते हैं। व्यक्तिगत में स्वयं बचाने की आदत डालनी चाहिये। विदेशी सहायता से केवल अस्थायी लाभ ही प्राप्त होते हैं। ऊँचे जीवनस्तरी के लिये एक स्थायी आधार समाज के भीतर में ही उत्पन्न होना चाहिये।<sup>4</sup>

### भारत में विकास सम्बन्धी वित्त व्यवस्था—

भारत में सरकार की ओर से आर्थिक नियोजन के हेतु सबसे पहला प्रयत्न सन् १९४३ में हुआ था जबकि वाइसराय की एक्जीक्यूटिव काउन्सिल (Viceroy's Executive Council) की एक पुनर्निर्माण समिति नियुक्त की गई थी। सन् १९४५ में केन्द्रीय सरकार ने प्रांतीय सरकारों से उनकी अपनी अपनी विकास योजनाओं की रूप रेखा मांगी, जिनमें से सरकार ने ४० करोड़ रुपये की लागत की योजनाएँ चुनी थी और प्रांतीय सरकारों को इन योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए ३५० करोड़ रुपये के पेशगी अनुदान दिये और १५० करोड़ रुपये के ऋण दिये।<sup>5</sup> किन्तु युद्धोत्तर काल में उत्पन्न होने वाली अनेकों कठिनाईयों से इन योजनाओं को उतनी सफलता प्राप्त नहीं हुई जितनी भाशा की जाती थी। युद्धकाल में मूल्य नौ काफी बढ़ ही गये थे, किन्तु युद्ध समाप्त होने के बावजूद सरकार को मुख्य भय यह था कि वही पहली सड़ाई की भाँति, अब भी मन्दी उत्पन्न न हो, इसलिये सरकार ने ऐसी आर्थिक नीति अपनाई कि मुद्रा स्फीति कम होने के स्थान पर और बढ़ने लगी। सन् १९४७ में देश के विभाजन से भारत के लिये पूर्णतया नई समस्याएँ उत्पन्न हो गईं। स्वायत्त की कमी और भी अधिक होगई क्योंकि विभाजन के बाद भारत के हिस्से में ८०% जनगणना आई लेकिन गेहूँ उपजाने वाले क्षेत्रों का ६५% और चावल उगाने वाले क्षेत्रों का केवल ६६% भाग ही आया। इसके अतिरिक्त भारत को शरणार्थियों के पुनर्वास की भी समस्या थी। अनुमान है कि सन् १९४८ से १९५३ तक भारत सरकार ने शरणार्थियों के पुनर्वासन पर लगभग ७५ करोड़ रुपये खर्च किये थे। सन् १९४९ में रुपये के अवमूल्यन से भारत और पाकिस्तान के बीच आर्थिक सम्बन्ध सुधारने के स्थान पर और भी बिगड़ गये और व्यापार तो लगभग बन्द ही हो गया। इन सब कठिनाईयों के कारण भारत सरकार का विकास कार्य क्रमों पर व्यापक बहुत कम होगया। सन् १९५१ में जब कि रिजर्व बैंक ने मुद्रा स्फीति को रोकने के लिये उचित उपाय किये, तब से बजट में विकास सम्बन्धी वित्त की एक प्रमुख स्थान प्राप्त होना आरम्भ हुआ और सरकार के 'विनियोगों' तथा विकास कार्यों के लिये ऋणों की राशि बढ़ने लगी। केन्द्रीय सरकार के व्यय में विनियोगों का भाग सन् १९४९ में ३०% से सन् १९५३ में ४०% होगया था।<sup>6</sup>

4. Cf. Buchanan and Ellis, *Approaches to Economic Development*, Page 201.

5. Report of the Reserve Bank of India on Currency and Finance, 1945-46, Page 26.

6. U. N., *Economic Survey of Asia and the Far East*, 1953 Page 12.

दिसम्बर सन् १९५२ में नियोजन आयोग ने पहली योजना का अन्तिम रूप प्रस्तुत किया और ५ वर्षों में २०६९ करोड़ रुपये की व्यय करने का निश्चय किया। बाद में यह राशि २३७८ करोड़ रुपये कर दी गई थी। प्रारम्भिक व्यय राशि के अनुसार केन्द्रीय तथा राज्यीय सरकारों द्वारा १२५८ करोड़ रुपये ऋणों तथा बजट सम्बन्धी साधनों से प्राप्त होने का निश्चय किया गया था और ८१९ करोड़ रुपये की इस प्रकार कमी रही थी। इसको पूरा करने के लिये २६० करोड़ रुपये का हीनार्थ प्रवन्धन किया गया और शेष ५२१ करोड़ रुपये की कमी को विदेशी सहायता, अतिरिक्त ऋणों तथा अतिरिक्त हीनार्थ प्रवन्धन से पूरा करने का निश्चय किया गया था। किन्तु जब योजना में व्यय की राशि को २३७८ करोड़ रुपये कर दिया गया तब ५२१ करोड़ रुपये की प्रारम्भिक कमी ८२० करोड़ रुपये की कमी में बदल गई थी। योजना के ५ वर्षों में १२७७ करोड़ रुपये बजट से प्राप्त हुए थे, २०३ करोड़ रुपये विदेशी सहायता से प्राप्त हुए थे और ५३० करोड़ रुपये का हीनार्थ प्रवन्धन करना पड़ा था। इस प्रकार योजना के लिये कुल धन इन पाँच स्रोतों से प्राप्त हुआ था। (१) ऋणों (२) करारोपण (३) हीनार्थ प्रवन्धन और (४) विदेशी सहायता।

ऋण प्राप्त करने में सरकार की भाशा से भी अधिक सहायता प्राप्त हुई थी। यह ध्यान रहे कि योजना के पहले वर्ष में सरकार को ऋण प्राप्त करने में कोई विशेष सफलता प्राप्त नहीं हुई थी, क्योंकि उस वक़्त मुद्रा बाजार की स्थिति बहुत खराब थी किन्तु अगले दो वर्षों में मुद्रा बाजार की स्थिति सुधर जाने से सरकार को बहुत सफलता प्राप्त हुई और योजना के चौथे वर्ष में सरकार ने बाजार से बहुत बड़ी मात्रा में ऋण इकट्ठे किये, और ५ वर्षों में जो ऋण प्राप्त हुए उनकी राशि निर्धारित लक्ष्य की अपेक्षा ८७ करोड़ रुपये अधिक थी। योजना के ५ वर्षों में २०२ करोड़ के ऋण प्राप्त हुए थे जबकि लक्ष्य केवल ११५ करोड़ रुपये ही एकत्रित करने का था। इन ५ वर्षों में अल्प वनतो, प्रावधान कीचो इत्यादि से २७० करोड़ रुपये के स्थापन पर ३०४ करोड़ रुपये प्राप्त हुए थे। यह हर्ष की बात है कि सन् १९५०-५१ की अपेक्षा अल्प बचतों से एकत्रित हुई राशि योजना के अन्तिम वर्ष में कुतानी हो गई थी।

प्रथम योजना के काल में केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों को करारोपण से प्राप्त होने वाली राशि में कोई विशेष वृद्धि नहीं हो पाई थी। सन् १९५०-५१ में करोड़ों से लगभग ६२६ करोड़ रुपये प्राप्त हुए थे। सन् १९५१-५२ में कीर्तिया युद्ध के कारण अधिक लाभ प्राप्त होने से करारोपण से ७३८ करोड़ रुपये प्राप्त हुए थे। इसके बाद अगले २ वर्षों में करोड़ों से प्राप्त आय में कुछ कमी हो गई किन्तु योजना के चौथे वर्ष में इस आय में फिर वृद्धि हुई और सन् १९५४-५६ में करोड़ों से लगभग ७५० करोड़ रुपये प्राप्त हुए थे। योजना के ५ वर्षों में अतिरिक्त करारोपण से १७५ करोड़ रुपये की अतिरिक्त आय प्राप्त हुई थी और राष्ट्रीय आय में करोड़ों का अनुपात जो सन् १९५०-५१ में ६-६% था वह सन् १९५४-५६

में बढ़ कर केवल ७% ही हो पाया। भारत जैसे देश के लिये जहाँ करासोपण प्रणाली नाफो मुख्यवस्थित है करो से इतनी कम राशि प्राप्त होना आश्चर्यजनक बात है।

प्रथम पंचवर्षीय योजना में हीनार्थ प्रबन्धन की नीति को बड़ी सार्वभौमि ने लागू किया गया था। अर्ध विकसित देश में हीनार्थ प्रबन्धन की नीति बहुत ही लाभप्रद सिद्ध हो सकती है। एक तो यह रोजगारो की संख्या में वृद्धि करने में सहायक हो सकती है और दूसरे पूंजी निर्माण की गति को तीव्र कर सकती है। प्रथम योजना में सरकार के बजट के घाटो ने राष्ट्रीय व्यय में वृद्धि की थी और बजट के घाटो को सरकार ने अपने एकत्रित कोषों से तथा रिजर्व बैंक से ऋण लेकर पूरा किया था। प्रथम योजना में सरकार को यह आशा थी कि २६० करोड़ रुपये का हीनार्थ प्रबन्धन होगा, और क्योंकि यह राशि पीछ पावनी के कोषों से प्राप्त की जानी थी, इसलिये हीनार्थ प्रबन्धन से मुद्रा प्रसार में वृद्धि होने का भय नहीं था। योजना के प्रथम वर्ष में हीनार्थ प्रबन्धन करने की कोई आवश्यकता नहीं हुई क्योंकि सरकार को आवश्यकता से अधिक राशि बजट से ही प्राप्त हो गई थी। योजना के दूसरे और तीसरे वर्षों में घाटो को नकद कोषों से पूरा किया गया था। किन्तु सन् १९५४-५५ के बाद बजट के घाटो को कोष बिलों (Treasury Bills) से वृद्धि करके पूरा किया गया था। योजनाकाल में राज्य सरकारों के बजट के घाटो का अनुमान लगभग २०० करोड़ रुपये का था, किन्तु क्योंकि यह राशि अधिकतर जनता से ऋणों द्वारा प्राप्त की गई थी इसलिये इसे हीनार्थ प्रबन्धन नहीं कहा जा सकता। इतना हीनार्थ प्रबन्धन होने के बाद भी भारत में मुद्रा स्फीति में कोई विशेष वृद्धि नहीं होने पाई थी। यह निम्न तालिका से विदित हो जाता है —

	घोक मूल्यो सम्बन्धी सूचक अंक (१९३६—१००)	रहन महन की लागत सम्बन्धी सूचक अंक (१९४६—१००)
१९५०—५१	४५०	१०१
१९५१—५२	२७५	१०४
१९५२—५३	३८५	१०४
१९५३—५४	३६७	१०६
१९५४—५५	३४०	६६
१९५५—५६	३६०	६६

मुद्रा प्रसार में वृद्धि न होने के कई कारण थे। पहला कारण तो यह था कि योजना के अन्तिम दो वर्षों में ही मुद्रा की पूर्ति में वृद्धि हुई थी, जिसके प्रभाव

को प्राप्त करने के विभिन्न स्रोतों की विवेचना निम्न पृष्ठों में करेंगे और यह देखेंगे कि नियोजन आयोग के अनुमान कहीं तक सफल हो सकते हैं।

भारत में आर्थिक नियोजन कार्यक्रम का मौखिक उद्देश्य राष्ट्रीय आय की वृद्धि में से अधिकाधिक मात्रा में बचतें प्राप्त करना है और इन बचतों से विनियोग के एक निरन्तर बढ़ते हुये कार्यक्रम के लिये आवश्यक वित्त की व्यवस्था इस उद्देश्य से, करना है कि राष्ट्रीय आय में निरन्तर वृद्धि होती रहे। इन सब उद्देश्यों की पूर्ति के लिये भारतीय कर प्रणाली में इस प्रकार उलट फेर करनी होगी कि योजना-काल में अधिक से अधिक गात्रा में बचतें प्राप्त हो सकें। दूसरे शब्दों में उन सभी व्यक्तियों पर अधिकाधिक मात्रा में कर लगाने होंगे जिनके लाभों की मात्रा में विकास कार्यक्रम के कार्यान्वित होने से वृद्धि हो रही है। उन्हें कर का बढ़ता हुआ भार सहन भी नहीं होगा। दूसरी योजना में धन को व्यय करने का जो कार्यक्रम निर्दिष्ट हुआ है, उसके आधार पर भारी कर प्रणाली की प्रकृति को मन्ती प्रकार से जाना जा सकता है। योजना में अधिकांश व्यय सामाजिक सेवाओं और भारी उद्योगों के विकास पर किया जायेगा। इसलिये भविष्य में मुद्रा स्फीति की सम्भावना बहुत अधिक रहेगी। आयों की वृद्धि से वस्तुओं की माँग उनकी पूर्ति की अपेक्षा अधिक होगी और मूल्यों में वृद्धि होगी, किन्तु सरकार इसको अप्रत्यक्ष कर लगाकर रोक सकती है और प्रत्यक्ष करों में भी आवश्यक फेर बदल उसको करने होंगे। कर जाँच आयोग ने इन सब स्थितियों को देखकर ही अपनी कारारोपण नीति निर्मित की थी जिसका मुख्य उद्देश्य भारतीय कर प्रणाली को विकास सम्बन्धी नियोजन के अनुकूल बनाना था। ऐसा प्रतीत होता है कि दूसरी योजना में करों की संख्या एवं दरों में इस प्रकार परिवर्तन करने होंगे कि अधिकाधिक मात्रा में अप्रत्यक्ष कर लगाने होंगे और विलासिता की वस्तुओं के अतिरिक्त आवश्यक उपभोग की वस्तुओं पर भी कर लगाने होंगे। आर्थिक विकास की प्रारम्भिक अवस्था में ऐसे करों की बहुत आवश्यकता होगी है, क्योंकि वस्तुओं की पूर्ति उतनी तेजी से नहीं बढ़ पायी है जितनी तेजी से क्रयशक्ति बढ़ती है और ऐसे कर व्यक्तियों की अतिरिक्त क्रय शक्ति को कम करने में सहायक होते हैं। किन्तु यदि अप्रत्यक्ष कारारोपण का प्रयोग आवश्यकता से अधिक होता है तो इससे विकास कार्यक्रम को हानि होती है और प्रजातन्त्रीय नियोजन का वास्तविक उद्देश्य ही सफल हो जाता है। इसके अतिरिक्त कुछ प्रत्यक्ष करों को भी लागू करना होगा जैसे व्यक्तिगत आयकर, व्यवसाय, पूँजीकर, किन्तु इस प्रकार, कि उत्पादन पर बुरा प्रभाव न पड़े।

दूसरी योजना में कृषि क्षेत्र में आय में अधिक वृद्धि होगी। हमारे देश में ग्रामीण जनता के ऊपर शहरी जनता की अपेक्षा कर भार कम है, क्योंकि अधिकतर अप्रत्यक्ष कर गैर-कृषि वस्तुओं पर लगे हुये हैं, जिनका उपभोग ग्रामीण क्षेत्र वाले नहीं करते हैं। कर जाँच आयोग के अनुसार शहरी क्षेत्रों में कर भार ६.५% है - और ग्रामीण क्षेत्रों में ५.३% है। अतः ग्रामीण क्षेत्रों में कर बढ़ाने की अधिक गुन्नाइश है और सरकार को ग्रामीण क्षेत्रों में अप्रत्यक्ष कर बढ़ाने के अतिरिक्त



कृषि कर या उन्नति या उपकर उन क्षेत्रों में लगाने होंगे जहाँ उन्नति के चिन्ह अधिक दृष्टिगोचर हो रहे हों। किन्तु यह ध्यान रहे कि करारोपण से कृषि उत्पादन पर बुरे प्रभाव न पड़ें। आर्थिक विकास की प्रारम्भिक अवस्था में खाद्यान्न की माँग में बहुत वृद्धि होती है, इसलिये करारोपण के साथ साथ उत्पादन की मात्रा एवं गुणों में आवश्यक उन्नति प्राप्त करने के लिये कृषकों को कुछ रियायतें देनी होंगी और आर्थिक सहायता भी देनी होगी। प्रत्यक्ष करो में भी इस प्रकार समायोजन स्थापित करना होगा कि सरकार को अधिक आय प्रदान करने के साथ साथ वे पूँजी निर्माण को भी प्रोत्साहन दे सकें। नियोजित अर्थ-व्यवस्था में प्रत्यक्ष करों की दरों के पोखी से उँची होने से कोई हानि नहीं होती क्योंकि ऐसी अर्थव्यवस्था में सरकार की सावधानी के कारण लाभ की दरें भी उँची होती हैं और जोखिम का भरा भी कम होता है। यह ध्यान रहे कि दूसरी योजना में कुल उपभोग व्यय के २१% की वृद्धि होने की आशा है जबकि राष्ट्रीय आय में केवल २५% की वृद्धि होगी। इस प्रकार कर आय में वृद्धि तो अवश्य होगी परन्तु यह आशा करना कि १२०० करोड़ रुपये (८०० करोड़ का तो साधारण लक्ष्य है ही और ४०० करोड़ साधनों की कमी को पूरा करने के लिये) प्राप्त हो सकेंगे, अनुचित है।

दूसरी योजना में जबकि ने १२०० करोड़ रुपये प्राप्त होने का अनुमान है, ७०० करोड़ रुपये, ज़णों से और ५०० करोड़ रुपये अल्प बचतों से। सरकार को अल्प उपायों की अपेक्षा अल्प बचतों को एकत्रित करने की ओर अधिक ध्यान देना चाहिये। इसी में सफलता की अधिक आशा है। सरकारी व्यय की मात्रा अधिक होने के कारण और खोजगार में वृद्धि होने के कारण सरकार को अल्प बचतों से अधिक धन प्राप्त हो सकता है। कुछ लेखकों ने 'स्थगित साख प्रणाली' का प्रस्ताव दिया है।<sup>१</sup> इस प्रणाली में नयी आयों का भुगतान करते समय, कुछ भाग के भुगतान को सरकार स्थगित करदे और इस प्रकार प्राप्त धन को विकास कार्यों में खर्च करे और जो आय कमाने वाले हैं जिनकी आय का वह भाग जिस का भुगतान स्थगित कर दिया गया था, उनको कुछ निश्चित समय बाद मने सूद के वापिस करदे। वास्तव में व्यक्ति करारोपण की अपेक्षा अनिश्चित बचतों को अधिक पसंद करेगा।

हम पहले ही कह चुके हैं कि दूसरी योजना में १२०० करोड़ रुपये का हीनार्थ आवश्यक होगा। १२०० करोड़ रुपये में से २०० करोड़ रुपये के स्थगित करों के निकाल लिये जायेंगे और १००० करोड़ रुपये की राशि के नये नोट प्रचलित किये जायेंगे। इस प्रकार दूसरी योजना में जितनी धन राशि व्यय की जायेगी उसका लगभग २०% नई मुद्रा की निकासी करके प्राप्त किया जायेगा। यह ध्यान रहे कि मुद्रा की पूर्ति में यह वृद्धि एक दम और एक साथ भटके के साथ नहीं होनी चाहिये क्योंकि इससे अत्यधिक मुद्रा प्रसार होने का भय रहता है। इसलिये एक अर्थ

विकसित देश में मुद्रा की पूति धीरे धीरे समान गति से बढ़ाई जानी चाहिये ताकि मुद्रा प्रसार की गति धीमी हो रहे। मूल्य वृद्धि को रोकने के लिये अन्य प्रकार के उपाय भी किये जा सकते हैं, जैसे, कर ढाँचे को कस कर, मूल्य नियन्त्रण तथा राशनिंग इत्यादि। किन्तु ऐसा प्रतीत होता है कि भारतीय नियोजन आयोग राशनिंग और मूल्य नियन्त्रण के पक्ष में नहीं है। मूल्य नियन्त्रण से दीर्घकाल में काम करने की इच्छा हतोत्साहित होती है, उत्पादन में बाधा उत्पन्न होती है, धन की गुप्त रूप से मचय करने की प्रवृत्ति को प्रोत्साहन मिलता है, चोर बाजारी बढती है, और सप्रभाविक रूप से सरकार मुद्रा स्फीति को रोकने में सफल नहीं होती। इस प्रकार हीनार्थ प्रवन्धन के बुरे प्रभावों को रोकने के लिये करारोपण ही एक उपयुक्त उपाय प्रतीत होता है।

साधारणतया मुद्रा की पूति में वृद्धि होने के साथ साथ वस्तुओं की पूति भी बढनी चाहिये। यदि ऐसा नहीं होता तो वस्तुओं के मूल्य बढने लगेंगे। किन्तु एक महत्वपूर्ण बात और ध्यान देने योग्य है, यह यह कि जितना हीनार्थ प्रवन्धन करने का निश्चय सरकार ने किया है, उससे नोटों की मात्रा में वृद्धि न होने पर भी मुद्रा प्रसार उत्पन्न होना स्वभाविक ही है। बात यह है कि जब विनियोगों में धन राशि हीनार्थ प्रवन्धन द्वारा लगाई जाती है, तो व्यक्तियों की आय बढने लगती है, और यदि इसके साथ साथ उपभोग तथा अन्य प्रकार की वस्तुओं में वृद्धि नहीं होती तो वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि अनिवार्य रूप से होगी। यदि सरकार ने विनियोगों में जो राशि लगाई है, उसे अतिरिक्त करारोपण या ऋणों द्वारा प्राप्त किया गया है तो मूल्यों में वृद्धि होने की सम्भावना होगी ही नहीं, क्योंकि एक तो वास्तविक मुद्रा की पूति में कोई वृद्धि हुई ही नहीं है, और इसके अतिरिक्त लोगों के पास जो कम शक्ति थी वह सरकार ने अपने निम्ने प्राप्त करती और दूसरे जो कुछ कम शक्ति व्यक्तियों के पास रह गई है, उसके लिये वस्तुएँ पहले से ही उपलब्ध थी।

साधारणतया यह कहा जाता है कि जो अतिरिक्त धन का विनियोग किया जाता है, उससे वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि होने से वस्तुओं के मूल्यों में स्फीतिक वृद्धि नहीं होती। किन्तु भारत में जैसी परिस्थितियाँ हैं, उनमें यह भ्रान्ता करना निरर्थक होगा कि हीनार्थ प्रवन्धन द्वारा व्यक्तियों की वस्तुओं की माँग में जो वृद्धि होगी उसके साथ साथ वस्तुओं की पूति उसी अनुपात में बढेगी। इसके कई कारण हैं — प्रथम, क्योंकि दूसरी योजना में भारी उद्योगों के विकास पर मुख्य प्रकार से ध्यान दिया गया है, इसलिये उपभोग की वस्तुओं में एकदम वृद्धि नहीं होगी, कुछ समय बाद उपभोग की वस्तुओं के उत्पादन को बढ़ाया जा सकेगा, और इतने समय में मूल्यों में स्फीतिक, वृद्धि हो जायेगी। दूसरे, मशीनों आदि में जितनी कालतु उत्पादन शक्ति थी, उसका पूरा उपयोग पहली योजना में ही हो चुका है, इसलिये अब उधर भी उत्पादन बढने की कोई मुजाददा नहीं दोखती। तीसरे, मद्यपि कुछ प्रकार के श्रमिक बहुतायत में हैं, किन्तु निपुण तथा यत्नशील और अन्य उद्योगों के

## भारत में आर्थिक नियोजन का प्रारम्भिक इतिहास (Early History of Economic Planning in India)

### प्रारम्भिक इतिहास—

विदेशियों के आने से पहले हमारा देश मोने की चिड़िया के नाम से प्रसिद्ध था। परन्तु विदेशियों ने हमारे देश को ऐसा खोजला कर दिया कि आज भारत की सम्पन्नता निम्न स्तर पर है और उसको अविकसित और पिछड़े हुए देशों की सूची में सम्मिलित किया जाता है। पिछली दो शताब्दियों में भारत की जो आर्थिक भवनी हुई है जिसका प्रभाव देश के सम्पूर्ण जीवन पर पड़ा है, उसके इतिहास का विषय में हम सभी ही भली भाँति जानते हैं। आज हम निर्धन हैं और अपने निर्माण के लिए विदेशों का मुँह लाक रहे हैं। हमारे देश में प्रति व्यक्ति आय निम्नतम है, हमारी कृषि पिछड़ी हुई अवस्था में है और हमारे उद्योग अन्य देशों की अपेक्षा प्राधुनिक ढंग पर नहीं चलाये जाते। हमारे देश में वैज्ञानिक अनुसंधान का स्तर बहुत नीचा है और हर क्षेत्र में आज हम विदेशों की तुलना में बहुत गिरे हुए हैं। पिछले २० वर्षों तक भारत में निर्वाधावादी नीति का बानबाला रहा है और विदेशी प्रतिभोगिता तथा विदेशी सरकार की नीतियों ने हमारे देश की आर्थिक सम्पन्नता की जड़ों को हिलाकर रख दिया था। किन्तु भारतवासी इससे अवभिन्न न थे। भारत की जनता ने बहुत पहले से ही ब्रिटिश सरकार की नीतियों का विरोध तथा उल्लंघन तक करना आरम्भ कर दिया था। ब्रिटिश सरकार ने भी धीरे-धीरे निर्वाधावादी नीति को त्याग दिया और अन्य देशों के साथ-साथ भारत में भी निषन्धित व्यापार की नीति को अपनाया गया। जैसे तो सवार में २०वीं शताब्दी के आरम्भ से ही आर्थिक नियोजन की नीति का महत्व बढ़ना आरम्भ हो गया था, परन्तु प्रथम महायुद्ध के बाद तो प्रत्येक देश की सरकार ने आर्थिक नियोजन को अपनी नीति का एक मुख्य अंग बना लिया और आज आर्थिक नियोजन प्रत्येक देश के आर्थिक विकास के लिए एक आवश्यक अंग बन गया है। भारत में आर्थिक नियोजन का कार्य बहुत पहले ही आरम्भ हो जाना चाहिये था परन्तु ब्रिटिश शासकों ने भारत के आर्थिक विकास की ओर ध्यान ही नहीं दिया और उसका परिणाम यह है कि आज भी देश की ७०% से अधिक जनसंख्या कृषि पर निर्भर है और हमारे यहाँ का जीवन स्तर



प्रयत्नों द्वारा देश के आर्थिक विकास के हेतु समय-समय पर प्रस्तुत की गई थी। हम निम्न में इन योजनाओं का एक संक्षिप्त विवरण देते हैं :—

(१) बम्बई योजना (Bombay Plan)—यह योजना सन् १९४४ में प्रकाशित की गई थी। इस योजना के आने से पहले नियोजन सम्बन्धी कार्यक्रमों पर विचार विमर्श तो बहुत हुए थे परन्तु कोई भी कमबद्ध योजना जनता के सम्मुख नहीं आई थी। इसका वास्तविक शीर्षक 'भारत के आर्थिक विकास के लिये एक योजना' था। परन्तु क्योंकि इसके निर्माणकर्त्ताओं में से ७ बम्बई के प्रमुख उद्योग-पति थे इसलिये यह बम्बई योजना के नाम से प्रसिद्ध हो गई। इस योजना के मुख्य लक्ष्य थे : प्रथम, भारत की प्रति व्यक्ति आय १५ वर्ष के अन्दर वर्तमान स्तर की अपेक्षा दुगुनी करना और दूसरे, कृषि भाय तथा औद्योगिक भाय दुगुनी करना। इस योजना की कुल लागत १० हजार करोड़ रुपये रखी गई थी और इस राशि का व्यय निम्न प्रकार होता था —

		(करोड़ रुपये में)
उद्योग	...	४४८०
कृषि	...	१२८०
यातायात	...	६००
शिक्षा	..	४६०
स्वास्थ्य	...	४५०
गृह व्यवस्था	...	२,२००
विविध	...	२००

यह राशि निम्न स्रोतों से प्राप्त की जानी थी —

बाह्य साधन—

संचित धन	...	...	३०० करोड़ रु०
पीड प्रतिभूतियाँ	...	...	१,००० " "
व्यापार	...	...	६०० " "
विदेशी ऋण	...	..	७०० " "
योग	...	...	२,६०० " "

आन्तरिक साधन—

वचत	...	...	४,००० करोड़ रु०
मुद्रा प्रसार	...	...	३,४०० " "
योग	...	...	१०,००० " "

इस योजना की प्रमुख बातें निम्न प्रकार हैं —

(१) कृषि विकास—योजना का मुख्य लक्ष्य कृषि उत्पादन को दो गुने से अधिक करना था, जिसके लिये कृषि भूमि का विभिन्न फसलों में पुनर्वितरण होना था। साथ ही कृषि के वर्तमान दोषों जैसे अनाधिक जोत, ग्रामीण ऋण, भूमि का

कटाव आदि को कम करना था। इसलिए योजना में नये-नये जगत लगाने तथा महानगरी के आधार पर कृषि करने की विधि पर जोर दिया गया था। योजना में वैज्ञानिक सेती पर भी जोर दिया गया था। कृषि विकास के लिये धन के व्यय की आवश्यकतायें निम्न प्रकार थी—

	आवर्तक राशि (Recurring)	अनावर्तक राशि (Non Recurring)
भूमि की सुरक्षा	१० करोड़ ६०	२०० करोड़ ६०
कार्यशील पूँजी	२४० " "	—
सिंचाई—		
महुरें	१० " "	४०० " "
कुयें	—	४० " "
आवक लेन	१३० " "	१६४ " "
योग	४०० " "	८४४ " "

(२) उद्योग—योजना में औद्योगिक विकास के क्षेत्र में आधारभूत उद्योगों को प्राथमिक स्थान दिया गया था। उपभोक्ता वस्तुओं के उद्योगों का उत्पादन भी दो गुना करने का उद्देश्य था। इससे साथ-साथ उपलब्ध श्रमशक्ति का अधिकतम उपयोग करने में बड़ी-बड़ी तथा कीमती मशीनों को खरीदने में भारी व्यय को कम करने के लिए छोटे छोटे तथा कुटीर उद्योगों के विकास को विशेष महत्त्व प्रदान किया गया था। योजना समाप्त होने के बाद उद्योगों से जो कुछ उत्पादन प्राप्त होता है उसके आधार पर पूँजी संचयनी आवश्यकताओं का अनुमान लगाये गये थे। इनका मूल्य २,२४० करोड़ रुपये आँका गया था और पूँजी और कुछ उत्पादन का अनुपात २ : ४ रखा गया था। इसीलिए उद्योग पर ४४८० करोड़ रुपये का व्यय आवश्यक था। योजना में छोटे तथा बड़े पैमाने दोनों ही प्रकार के उद्योगों के विकास के लिये प्रयत्न किया गया था। परन्तु आधारभूत उद्योग, जैसे शक्ति, सान, रसायन पदार्थ, रंग, यातायात, सीमेंट आदि के विकास को अधिक बल प्रदान किया गया था। उपभोक्ता वस्तुओं के उद्योगों में कपड़ा, काँच, जगज, चीनी, कागज, लकड़ा और तेल उद्योगों के विकास की व्यवस्था की गई। देश में वेतारी को दूर करना तथा विदेशी पूँजी की आवश्यकताओं को कम करने के लिये योजना में कुटीर उद्योगों को उचित महत्त्व प्रदान किया गया था।

(३) यातायात—यातायात में रेलें, सड़कें तथा बन्दरगाहों आदि की उन्नति तथा प्रगति के लिए प्रयत्न किये गये थे। योजना नाम में रेलों की कुल लम्बाई में २१,००० मील की वृद्धि होनी थी। सड़कों की लम्बाई दुगुनी करनी थी और विदेशी व्यापार बढ़ाने के लिये बन्दरगाहों को विकसित करना था। योजना में यह

भली-भाँति स्वीकार कर लिया गया था कि कृषि एवं औद्योगिक विकास बिना आवागमन के साधनों के सम्भव नहीं हो सकता ।

इसके अतिरिक्त योजना में स्वास्थ्य, सफाई, शिक्षा, भोजन आदि के लिये भी व्यवस्था की गई थी ।

जहाँ तक योजना के अर्थ प्रवन्ध का सम्बन्ध है, उसमें मुद्रा प्रसार का महत्वपूर्ण स्थान था । मुद्रा प्रसार से मूल्यों में वृद्धि होने का भय होता है इसलिए योजना काल में अर्थ व्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों पर मुद्रा प्रसार द्वारा पड़ने वाले प्रभावों की विपमता को दूर करने के लिए योजना में सरकारों नियन्त्रण को आवश्यक बताया गया था और यह भी स्पष्ट कर दिया गया था कि अस्थायी तौर पर व्यक्तिगत स्वतन्त्रता प्रदान नहीं की जा सकेगी । व्यक्तिगत दृष्टिकोण से यह योजना का एक दोष था किन्तु योजना के निर्माणकर्त्ताओं ने यह स्पष्ट कर दिया था कि 'बिना माय के नियोजन असम्भव होता है ।'

योजना बनाने वालों का अनुमान था कि योजना के लिए आवश्यक कच्चा माल अधिकतर देश में ही मिल जाएगा फिर भी इसको कार्यान्वित करने से पहले योजना के लिए नियत किए गए आय के विभिन्न स्रोतों कृषि भूमि, शक्ति तथा अन्य साधनों की विस्तृत जाँच करनी आवश्यक होगी । इसी प्रकार जब तक कुशल एवं शिक्षित श्रमिक प्राप्त नहीं होते तब तक भारत को विदेशी श्रमिकों तथा पूँजीगत वस्तुओं का उपयोग करना होगा । यह योजना एक पूँजीवादी योजना थी और इसको तीन मुख्य खण्डों में विभाजित किया गया था । प्रत्येक खण्ड की अवधि ५ वर्ष लगी गई थी ।

वर्म्बई योजना से स्पष्ट हो जाता है कि पूँजीवादी नियोजकों ने आर्थिक ढाँचे की नींव आधारभूत उद्योगों पर रखने का निश्चय किया था और इस प्रकार उन्होंने रूमी ढग को अपनाया था । साथ ही यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि लघु तथा कुटीर उद्योगों को बड़े उद्योगों के साथ साथ विकसित करने में उन्होंने रूमी नियोजन विधि से कुछ सहयोग भी कर दिए थे, जबकि इसी नियोजकों का मुख्य उद्देश्य उपभोग स्तर को स्तूनतम रखना था और आधारभूत उद्योगों को प्राथमिक महत्त्व देना था । भारत के पूँजीवादी नियोजकों का उद्देश्य उपभोग तथा उत्पादन दोनों ही प्रकार की वस्तुओं को साथ-साथ उत्पन्न करना था । यदि देखा जाय तो हमारी द्वितीय पंचवर्षीय योजना, वर्म्बई योजना के आधार पर ही बनाई गई है । वैसे तो उनका दृष्टिकोण मोटे तौर पर सही था, परन्तु उन्होंने जो लक्ष्य नियत किए थे वह न तो देश की परिस्थितियों के अनुकूल थे और न एक दूम्रे से सम्बन्धित ही । क्योंकि वर्म्बई योजना के निर्माता अधिकतर व्यापारी थे इसलिए वह नियोजन की सही विधि पर पूरा ध्यान नहीं दे पाये थे । इसलिए वह प्रत्यक्ष क्षेत्र का सही आधार नहीं निश्चित कर पाये थे और वे इस ओर ध्यान देने में पूर्णतया अममर्थ रहे कि एक क्षेत्र का विकास अन्य क्षेत्रों के विकास पर निर्भर करता है । इस मौलिक दोष के कारण और किसी भी आर्थिक योजना की पूर्ति के लिए जो वातवरण आवश्यक

होता है उसके अभाव में बम्बई योजना को कार्यान्वित करने की ओर कोई गम्भीर ध्यान नहीं दिया गया। यद्यपि यह योजना भारतीय नियोजकों के लिये प्रेरणा प्रदान करने में पूर्वतया सफल हुई।

(२) जनता की योजना (Peoples' Plan)—इस योजना को रायवादी योजना भी कहा जाता है क्योंकि यह इन्डियन फेडरेशन ऑफ लेबरर की पुनर्निर्माण समिति द्वारा बनाई गई थी जिसमें श्री एम० एन० राय का प्रमुख हाथ था। कुछ व्यक्तियों के अनुसार यह योजना बम्बई योजना की अपेक्षा अधिक व्यावहारिक और अच्छी बताई जाती है, क्योंकि इसमें नियोजन तथा भारत की आर्थिक दशा के प्रायक पहलू पर खूब सोच विचार करने के बाद लक्ष्य निश्चित किये गए थे। योजना में उसको कार्यान्वित करने की विधि का भी वर्णन दिया गया है। योजना के निर्माताओं ने इस योजना को तीन मौलिक सिद्धान्तों पर आधारित किया है —

- (अ) निजी लाभ की प्रथा सामान्य जनता के हितों के लिये विरोधी है,
- (ब) इसलिये निजी लाभ पर कड़े नियन्त्रण लगने चाहियें, और
- (स) उत्पादन विनियम के लिये न होकर उपभोग के लिये होना चाहिए।

### योजना के उद्देश्य —

निर्माताओं के अनुसार योजना का मुख्य उद्देश्य १० वर्षों में जनता की वर्तमान तथा अनिवार्य आवश्यकताओं की पूर्ति करना था। इसीलिये उद्योगों और कृषि विकास को समान महत्व दिया गया था। औद्योगिक विकास में उपभोक्ता वस्तुओं के उद्योगों को आधारभूत उद्योगों की अपेक्षा अधिक महत्व दिया गया था। इस योजना में कुटीर उद्योगों की ओर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया गया था जो इस का सबसे बड़ा दोष था।

१० वर्षों की अवधि में कुल ₹५,००० करोड़ खर्चा व्यय किये जाने का अनुमान था। यह व्यय निम्न प्रकार किया जाता —

१ कृषि	...	...	२२५० करोड़ रु०
२ उद्योग	..	...	५६०० " "
३ गृह निर्माण		..	३१२० " "
४ यातायात	.	...	१५०० " "
५ शिक्षा	...	..	१०४० " "
६ स्वास्थ्य	...	..	७६० " "
कुल			₹५,००० " "

₹५,००० करोड़ खर्चों की राशि की व्यवस्था करने के लिये योजना में निम्न लोगों की तरफ गंभीर ध्यान —



(करोड़ रुपये में)

१ कृषि आय	...	...	१०,५१६
२ औद्योगिक आय	...	...	२,५३४
३ प्रारम्भिक अर्थ व्यवस्था	...	...	८१०
४ पीड पावने	...	...	४५०
५ भूमि के राष्ट्रीयकरण से प्राप्त आय	...	...	६०
कुल			१५,०००

योजना के अनुसार पहले तीन वर्षों में लगभग १६०० करोड़ रुपये खर्च की जाने की आशा थी। इस राशि को ऐसी महा पर खर्च किया जाने का विचार था, जिससे तुरन्त ही आय प्राप्त होती ताकि इस आय से योजना के बाद के वर्षों के निचो घन प्राप्त हो सकना। इस प्रकार योजना की दूसरी विशेषता स्वयं वित्त प्राप्त करने के साधनों का प्रबन्ध करना था।

योजना के निर्माताओं का विचार था कि जनता की आय में उचित वृद्धि करने के लिये कृषि विकास पर ही ध्यान देना अधिक उपयुक्त था, क्योंकि देश की ७०% से भी अधिक जनता कृषि व्यवसाय पर निर्भर है। इसी उद्देश्य से योजना को समय के अनुसार दो खण्डों में विभाजित किया गया था। पहले ५ वर्षों में कृषि विकास की ओर ध्यान देना था और दूसरे ५ वर्षों में औद्योगिक विकास पर दृष्टि को केन्द्रित करना था। जहाँ तक अन्य सामाजिक सेवाओं का सम्बन्ध था जैसे, स्वास्थ्य, शिक्षा, गृहनिर्माण आदि इन पर किये जाने वाले व्यय की राशि कृषि से प्राप्त होने वाली अन्य अतिरिक्त आय पर निर्भर रखी गई थी। फिर भी योजना के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को कम से कम २६०० केलोरीज भोजन तथा ५० गज बपड़ा देने की व्यवस्था की जाती। योजना के अनुसार शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में स्वास्थ्य एवं चिकित्सा सम्बन्धी सेवाएँ प्रदान करने के लिये ओपेनहाइम, प्रसूत गृहा, सैनीटोरियम आदि की व्यवस्था करने का विचार था। शिक्षा प्रसार के लिये प्राथमिक एवं माध्यमिक स्कूलों तथा यूनिवर्सिटी और सांस्कृतिक केन्द्रों की सम्पूर्ण व्यवस्था करने का आयोजन किया गया था।

औद्योगिक विकास का मुख्य उद्देश्य लाभ कमाना नहीं था बल्कि जनता की आवश्यकताओं की पूर्ति करना था। लाभ का वितरण व्यक्तियों में नहीं किया जाता बल्कि सरकारी सञ्चालन में जमा किया जाता है। वितरण एवं उत्पादन पर पूर्ण रूप से सरकारी नियंत्रण रहता है। इस प्रकार निजी उपक्रम भी सरकारी नियंत्रण में कार्य करते हैं। योजना में यातायात और संचार साधनों के साधना में वृद्धि करने की भी उचित व्यवस्था की गई थी। जिसके अनुसार रेलों की लम्बाई में ५०%, सड़कों की लम्बाई में १५०%, जहाजों की क्षमता में ३३ लाख टन की वृद्धि करने का मुख्य लक्ष्य था तथा नये बन्दरगाहों का विकास एवं विस्तार भी किये जाने की व्यवस्था की गई थी।

कृषि विकास का मुख्य अंग कृषि भूमि का राष्ट्रीयकरण था। योजना के निर्माणकर्ताओं के अनुसार लगभग १,०२२ करोड़ रुपये की राशि मुदावजों के रूप में भूमि के राष्ट्रीयकरण करने के बदले में दी जाती। योजनाकाल में कृषि भूमि में १०% की वृद्धि करने का लक्ष्य था, २५,००० आदर्श खेतों का निर्माण होना था तथा किसानों के ऋणों में कम से कम २५% की कमी होनी थी। निचोई की व्यवस्था के लिये तथा भूमि में गठान की रोकने के लिए भी योजना में उचित प्रयत्न किया गया था। योजना में कृषि में मशीना का प्रयोग करने के विचार को अपनाया गया था और इन सब प्रयत्नों से कृषि उत्पादन में ४ गुनी वृद्धि करने का लक्ष्य निश्चित किया गया था।

निर्माणकार्ताओं ने योजना में यह भी स्पष्ट कर दिया था कि वेको तथा अन्य साल गन्नाओं पर सरकार का पूर्ण नियन्त्रण रहेगा और विदेशी व्यापार तथा विदेशों से आर्थिक सम्बन्ध स्थापित करने का पूर्ण अधिकार सरकार को प्राप्त होगा।

(३) गांधीवादी योजना—यद्यपि यह योजना गांधीजी द्वारा प्रस्तुत नहीं की गई थी किन्तु इसको गांधीवादी योजना केवल इसलिये कहते हैं कि इसको गांधीजी द्वारा प्रस्तुत किये गये विचारों पर आधारित किया गया था। इनके निर्माता श्रीगनारायण प्रसन्नवाल थे। भारत की निधनता को ध्यान में रखते हुये योजना का कुल व्यय १० वर्षों में ३५०० करोड़ रुपये रखा गया था। योजना का निर्माण करते समय मुख्यरूप से दो दृष्टिकोण अपनाये गये थे—प्रथम नैतिक, और दूसरा सांस्कृतिक। इन दृष्टिकोणों के आधार पर चार आधारभूत सिद्धान्तों की रचना की गई थी—(१) सादा जीवन, (२) गाँहिया, (३) मानवीय आदर्श और (४) श्रम का महत्त्व। योजना में मशीनों के उपयोग को कोई विशेष स्थान नहीं दिया गया था और चर्ले एवं कुटीर उद्योगों को प्रमुख महत्त्व प्रदान किया गया था।

योजना के मुख्य उद्देश्य निम्न प्रकार थे—

योजना अवधि में जनता का आर्थिक एवं सांस्कृतिक जीवन उन्नत करना, देश के नागरिकों के लिये पर्याप्त भोजन, वस्त्र एवं गृहों की व्यवस्था करना तथा जन उपयोगी सेवाओं को प्रदान करना और बालका के लिये अनिवार्य निशुल्क शिक्षा की व्यवस्था करना। इस उद्देश्य से योजना का लक्ष्य कम से कम ६०% जनसंख्या की प्रति व्यक्ति आय की योजना अवधि में चार गुना बढ़ाना था। इन लक्ष्यों की पूर्ति करने के लिये योजना में व्यय की राशि को विभिन्न मदों पर निम्न प्रकार बाँटा गया था—

(करोड़ रुपये में)

१ कृषि	---	---	---	१,१७५
२ वृहत उद्योग	---	---	---	१,०३०
३ ग्रामीण उद्योग	-	---	---	३५०
४. वातायत	---	---	---	४००
५ सामाजिक सेवायें	---	---	---	५४५
कुल				<u>३,५००</u>

उपर्युक्त राशि को निम्न स्रोतों से प्राप्त करने का विचार था—

१. आन्तरिक ऋणों द्वारा	...	...	...	२,००० करोड़ ₹०
२. निमित्त मुद्रा ढाग	...	...	...	१,००० " "
३. वरारोपण द्वारा	...	...	...	५०० " "
कुल				३,५०० " "

भोजन, वस्त्र एवं गृहों की समुचित व्यवस्था करना योजना का मुख्य लक्ष्य था। योजना के अनुसार प्रति व्यक्ति १६०० केलोरीय भोजन, २० गज कपड़ा तथा १०० वर्ग फुट भूमि प्रत्येक व्यक्ति को प्रदान करने के लिये व्यवस्था की जायेगी। योजना में ग्रामीण हित, कृषि एवं कृषि सम्बन्धी उद्योगों के उचित विकास को बहुत महत्त्व दिया गया था, जिसका मुख्य उद्देश्य गाँवों की आर्थिक दृष्टिकोण से स्वावलम्बी बनाना था। योजना को कार्यान्वित करने में ग्राम पंचायतों की विशेष स्थान दिया गया था। ग्राम पंचायतों के निर्माण तथा विकास की ओर ध्यान देना योजना के उद्देश्यों में से एक था। यद्यपि यह पंचायत कस्बा, जिला और प्रांतों में स्थापित की जायेंगी किन्तु अपने क्षेत्रों में इनको बहुत अधिक अधिकार देने का विचार था।

वर्तमान जमींदारी प्रथा को अन्त करने का विचार भी योजना में प्रकट किया गया था और कुटीर उद्योगों तथा कृषि सम्बन्धी अन्य उद्योगों का विकास सहकारिता के आधार पर करने का निश्चय किया गया था। इन उद्योगों में मुख्य रूप से डेरी फार्मिंग, जमड़ा उद्योग, सड़को, फल इत्यादि की खेती पर अधिक जोर दिया जाता। उपभोक्ता सम्बन्धी वस्तुओं के उद्योगों को पूँजीगत वस्तुओं की अपेक्षा अधिक महत्त्व प्रदान किया गया था जैसे कागज, तेल, गुरु, खादी, शहरद, ईंटें, लकड़ी आदि उद्योग। योजना में आधारभूत तथा बड़े उद्योगों के विकास पर भी ध्यान दिया गया था, परन्तु इनका विकास केवल इसी दृष्टिकोण से किया जाता कि यह कुटीर उद्योगों की उत्पत्ति में बाधक सिद्ध न हो।

(४) राष्ट्रीय नियोजन समिति—सन् १९३७ में प्रान्तों में कांग्रेस द्वारा शासन की बागडोर सम्भालने के बाद सन् १९३८ में ५० मेम्बर की अध्यक्षता में राष्ट्रीय नियोजन समिति का निर्माण हुआ। इस समिति ने २६ उप समितियों की नियुक्ति की थी, जिनका उद्देश्य देश की विभिन्न आर्थिक समस्याओं का अध्ययन करना था और उनके विकास के लिये योजनाएँ प्रस्तुत करना था। इन उपसमितियों की रिपोर्ट बाद में प्रकाशित हुई थी, क्योंकि इसी बीच दूसरी लड़ाई छिड़ जाने के कारण कांग्रेस मंत्रालयों ने प्रान्तीय शासन को त्याग दिया था, जिसके कारण समितियों के काम कुछ भीमे पड़ गये थे। इन समितियों के कार्य वास्तव में सराहनीय थे, क्योंकि इनकी रिपोर्टों पर ही वर्तमान योजनाएँ आधारित की गई हैं। समिति ने जिन योजनाओं की प्रस्तुत किया था उनमें कुटीर उद्योगों, छोटे-बड़े पैमाने के उद्योगों, आधारभूत तथा रसायन उद्योगों की स्थापना एवं विकास पर जोर दिया गया है। इनके अनुसार आधारभूत तथा रसायन उद्योगों और जनोपयोगी उद्योगों

तथा विदेशी व्यापार पर सरकारी नियंत्रण होना आवश्यक था। अन्य प्रौद्योगिक क्षेत्रों में निजी उपक्रम को पर्याप्त स्वतन्त्रता दी जानी चाहिये। कृषि क्षेत्र में जमींदारी उन्मूलन तथा महकरी खेती को प्रोत्साहन देकर कृषि के पत्रीकरण की सिफारिश समिति ने की थी। अतः नियोजन समिति ने देश में मिश्रित अर्ध-ग्रन्थस्था स्थापित करने की सिफारिश की थी।

(५) युद्धोत्तर-युगनिर्माण समिति—दूसरी तड़ाई समाप्त होते ही भारत के लिये नई नई जाटित समस्याएँ उत्पन्न हुईं जिनमें से कुछ तो अन्तर्राष्ट्रीय प्रकृति की थी और कुछ राष्ट्रीय प्रकृति की थी। जहाँ तक पहले प्रकार की समस्याओं का सम्बन्ध था वे केवल अन्तर्राष्ट्रीय सामूहिक प्रयत्नों द्वारा ही पूरी की जा सकती थी किन्तु आन्तरिक कठिनाइयों के लिये यह आवश्यक था कि देश में ही ऐसे प्रयत्न किये जायें जिनसे यह समस्याएँ दूर की जा सकें। वालव में यह समस्याएँ युद्ध के आर्थिक एवं सामाजिक परिणाम थे। युद्ध समाप्त होने के तुरन्त बाद ही बढ़ती हुई बेकारी की समस्या सबसे पहली थी। युद्धकाल में नये नये विभागों तथा उद्योगों की स्थापना के कारण हजारों व्यक्तियों को नौकरियाँ प्राप्त हो गई थीं परन्तु युद्ध समाप्त होते ही इन व्यक्तियों के बेकार होने की विषम समस्या देश के सम्मुख थी। दूसरी समस्या उद्योगों में सम्बन्धित थी। देश के उद्योगों को युद्धकालीन स्तर से शान्तिकालीन स्तर पर लाना था। युद्धकाल में बहुत नये युद्ध सम्बन्धी उद्योग स्थापित हो गये थे जिनकी अब कोई आवश्यकता न थी। साथ ही पुराने उद्योगों का विस्तार भी बंद पड़ा था। मशीनें बहुत अधिक घिस गई थी और अधिकतर बेकार हो गई थी। युद्ध सम्बन्धी वस्तुओं के स्थान पर अब साधारण नागरिकों के लिये उपभोग सम्बन्धी वस्तुओं के उत्पादन का प्रश्न था। तीसरी समस्या युद्धकाल में एकत्रित किये गये वस्तुओं के स्टोको की देखभाल था। इनकी एकदम बेच देने से बाजार पर बुरा प्रभाव पड़ने की आशा थी इसलिये समस्या इस बात की थी कि इनको ऐसे बेचा जाय कि उपभोक्ताओं तथा उत्पादकों के हितों को क्षति न पहुँचे। इसके अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्रों में होने वाले मुद्रा सम्बन्धी, व्यापार सम्बन्धी, मूल्य सम्बन्धी प्रयत्नों का भी प्रभाव भारत की अर्थव्यवस्था पर पड़ रहा था। एक समस्या यह भी थी कि भारतीय मूल्यस्तर को केंद्र नियन्त्रित किया जाय। भारतीय मुद्रा का अन्तरिक मूल्य बाह्य मूल्य की अपेक्षा बहुत अधिक था जिसके कारण हमारे विदेशी व्यापार को बहुत हानि पहुँच रही थी। मबने बड़ी समस्या नागरिकों के स्वास्थ्य तथा सामाजिक जीवन को युद्धकाल में जो क्षति पहुँची थी उसकी पुति करने की थी, और फिर युद्धकाल में जो मूल्य तथा वस्तु सम्बन्धी निबन्धन लागू किये गये थे उनमें भी ऐसे परिवर्तन करने की समस्या थी जिनसे वे शान्तिकालीन परिस्थितियों के अनुकूल बनाये जा सकें। यद्यपि सरकार ने विभिन्न प्रयत्नों द्वारा इन समस्याओं को अस्थायी रूप से दूर करने के प्रयत्न करने आरम्भ कर दिये थे परन्तु दीर्घकालीन नियोजन की ओर उनका ध्यान आकर्षित तनिक देर में हुआ। युद्ध से पहले आर्थिक नियोजन सम्बन्धी जो योजनाएँ बन चुकी थीं उनमें सरकार

को काफी प्रेरणा मिली थी। बम्बई योजना की देश तथा विदेशों में पहले ही काफी प्रशंसा की जा चुकी थी। सरकार ने इसी बीच युद्धोत्तर पुनर्निर्माण समिति स्थापित की जिसका मुख्य कार्य युद्ध सम्बन्धी समस्याओं को दूर करने के निधे प्रयत्न करने थे। परन्तु बाद में इस समिति को दीर्घकालीन नियोजन का कार्य भी सौंप दिया गया और बम्बई योजना के निर्माणकर्ताओं में से एक निर्माणकर्ता श्री आर० देशर दलाल को इस समिति का अध्यक्ष होने और बाइसराय की कार्यकारिणी मभा के सदस्य बनने का निमन्त्रण दिया गया। श्री दलाल द्वारा इस नये पद की स्वीकृति के बाद समिति का दृष्टिकोण ही बदल गया। इस प्रकार भारत में सरकार ने एक नियोजन विभाग स्थापित कर दिया।

दीर्घकालीन नियोजन के लिये समिति ने जो सुझाव दिये थे उनको सम्भाला जा रहा निम्न में देने हैं —

दीर्घकालीन कार्यक्रमों में कृषि तथा उद्योग सम्बन्धी विकास की योजनाओं में एक नवक विकास योजना, सामाजिक सुरक्षा योजना, एक शिक्षा सम्बन्धी योजना और ग्रामीण तथा शहरी योजनाएँ सम्मिलित हैं।

समिति ने दीर्घकालीन योजनाओं की रूप रेखा इस प्रकार प्रस्तुत की थी—

(१) औद्योगिक विकास तथा कुछ सीमा तक कृषि विकास, नल द्वारा गिचाई तथा ग्रामीण उद्योगों के विकास के निम्ने विद्युत शक्ति को विकसित करना (२) पूँजी वस्तुओं तथा उपभोक्ता वस्तुओं जिनकी अधिकांश जनता को आवश्यकता है, की और विशेष ध्यान देकर औद्योगिक विकास करना (३) सबक यातायात तथा ग्राम यातायात सेवाओं का विस्तृत विकास करना विशेष कर ग्रामीण क्षेत्रों में (४) सिंचाई के लिये ज़मीन कटाव को रोकने के उपाय तथा भूमि को पुनः कृषि योग्य बनाने के उपाय आदि विकास की योजनाएँ।

योजना में ग्राम्यता तथा सामान्य शिक्षा, स्वास्थ्य और गृह-निर्माण के एक साथ विकास के लिये भी प्रस्ताव रखे गये थे। इसके अतिरिक्त ग्रामीण तथा शहरी विकास के लिये अलग अलग सामाजिक सुधारों की आवश्यकताओं को भी समझा गया था और सम्मिलित ग्रामीण विकास पर जोर दिया गया था। समिति ने इस बात पर अधिक जोर दिया था कि ग्रामीण विकास प्रांगों के शिक्षकों, पंचायतों तथा सहकारी उपभोक्ता स्टोर्स के नेतृत्व में होना चाहिये तथा शहर में शिक्षित व्यक्ति जैसा डाक्टरों, नर्सों, शिक्षकों इत्यादि के लिये ग्रामीण जीवन को वर्तमान की अपेक्षा अधिक आकर्षित बनाने का भी उद्देश्य रखा गया था। ग्रामों में स्त्रियों की शिक्षा को भी महत्व दिया गया था। रिपोर्ट का प्रस्ताव था कि विकास प्रक्रम नियुक्त किये जायें जिनका मुख्य कार्य स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि आदि में समन्वय स्थापित करना होगा। समिति का यह भी प्रस्ताव था कि ग्रामीण विकास का कार्य प्रारम्भ में कुछ चुने हुए क्षेत्रों में ही प्रारम्भ किया जायें, क्योंकि भारत की जनता प्रत्येक वर्ष में ११ से १५ प्रतिशत की दर से बढ़ रही है इसीलिये बढ़ती हुई बेकारी की समस्या को दूर करने के लिये समिति का सुझाव था कि औद्योगिक विकास के

साथ साथ भूमि विकास भी आवश्यक है। समिति ने शहरो के विकास के लिये भी अपने प्रस्ताव प्रस्तुत किये और औद्योगिक विकास को और समिति ने विशेष ध्यान दिया।

(६) सलाहकार नियोजन बोर्ड—सन् १९४५ में सरकार ने अपनी नई औद्योगिक नीति की घोषणा की जिसमें औद्योगिक क्षेत्र में सरकारी हस्तक्षेप तथा नियन्त्रण को आवश्यक स्थान दिया था। इसके साथ साथ नियोजन की दशा में महत्वपूर्ण एवं सक्रिय पद सन् १९४६ में सलाहकार नियोजन बोर्ड का निर्माण था। यह बोर्ड श्री के० सी० नियोगी की अध्यक्षता में स्थापित किया गया था जिसे ने अपनी रिपोर्ट फरवरी सन् १९४७ में प्रकाशित की थी। इस बोर्ड का उद्देश्य देश में समय समय पर बनाई गई विभिन्न योजनाओं की समीक्षा करना करके उन सम्बन्ध में अपना सुझाव देना था, कार्यक्रमों की प्राथमिकता तथा नियोजन मशीनरी के सामग्री के सम्बन्ध में सिफारिश करना था। इस बोर्ड की सिफारिशों पर कार्य निम्न प्रकार की—

(१) नियोजन के मुख्य उद्देश्य इस प्रकार बताये जाते हैं सामान्य जीवन स्तर में वृद्धि, सभी के लिये लाभप्रद रोजगार प्रस्तुत करना, अधिकतम उत्पादन, सामान्य वितरण और आर्थिक विकास का क्षेत्रीकरण (Regionalisation)। यद्यपि सम्पूर्ण स्वावलम्बन न तो सम्भव ही है और न वाछनीय ही, क्योंकि यह आर्थिक दृष्टिकोण से अप्रत्यक्ष होता है, इसलिये बोर्ड का प्रस्ताव था कि आवश्यक साधन पदार्थों की पूर्ति जैसे क्षेत्रों में ही देश की सम्पन्न बनाने का उद्देश्य निश्चित होना चाहिए। पर्याप्त आँकड़ों के अभाव में तथा आर्थिक क्रियाओं पर सक्रिय नियन्त्रण के अभाव में यह सम्भव नहीं था कि प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि के सम्बन्ध में प्रमाणात्मक लक्ष्य प्राप्त किये जा सकें। किन्तु व्यक्तिगत उद्योगों, कृषि के कुछ विनोद क्षेत्रों तथा दाता-गता शिक्षा और स्वास्थ्य के सम्बन्ध में विशेष लक्ष्य अवश्य ही निश्चित होने चाहिए।

(२) जहाँ तक प्राथमिकता का सम्बन्ध था बोर्ड ने प्रशिक्षण प्राप्त कर्मचारियों की वृद्धि की पहला स्थान दिया था। कृषि में केवल साधन धन के उत्पादन में १९ करोड़ टन की कमी थी इसलिये इसकी भी महत्वपूर्ण स्थान दिया जाना चाहिए ताकि अगले ५ वर्षों में कम से कम ४० लाख टन से साधन धन के उत्पादन में वृद्धि हो सके। औद्योगिक विकास के क्षेत्र में किन उद्योगों को पहला स्थान दिया जाये यह मशीनों की उपलब्धि पर निर्भर करता है। फिर भी रक्षा सम्बन्धी उद्योग, मिचार्ड, जल-विद्युत इन्जिन, लोहा तथा स्थाप और रसायन उद्योगों को पहला महत्व दिया जाये और मशीनों, अत्यावश्यक उपभोग्य वस्तुओं की दूधरा और तीसरा स्थान दिया जाये। रेलों का विकास सबसे अधिक महत्वपूर्ण था और जहाँ तक स्पात, लकड़ी, सीमेंट तथा अन्य वस्तुओं ने अपूर्णता साधनों का सम्बन्ध था अन्य निर्माण सम्बन्धी कार्यक्रमों की अपेक्षा रेलों को इन वस्तुओं का उपयोग करने में प्राथमिकता मिलनी चाहिए। परन्तु रेलों का विकास उन्हीं क्षेत्रों से किया जाये

जहाँ से या तो कोयले की पूर्ति बढ़ने की आशा है या जहाँ पर रेलों में विजली का उपयोग होने से कोयले की कम मात्रा के उपयोग होने की आशा है। बोर्ड का सुझाव था कि एक प्राथमिकता बोर्ड स्थापित किया जाये जिसका कार्य आवश्यक आभारभूत साधनों का वितरण करना होगा।

(३) कृषि में प्रशस्ततात्मक विकास के लिये केवल लाखों कृषिकों का महयोग और खाद, बीज, पशु और मशीनरी की पूर्ति ही आवश्यक नहीं है बल्कि छोटे तथा मध्यम पैमाने के उपायों की भी एक बहुत बड़ी संख्या में आवश्यकता है। इन उपायों में कुँपा बनवाना, ट्यूब वेल लगवाना, तालाब तथा नहरें बनवाना, नालियों का प्रबन्ध करना, बांध बनवाना, भूमि के कटाव को रोकना आदि योजनाएँ आती हैं। केन्द्रीय सरकार को प्रान्तीय सरकारों को आवश्यक वित्तीय सहायता देनी चाहिये तथा आवश्यक सामग्री और गैरहथी कृषि सम्बन्धी मशीनों की व्यवस्था भी करनी चाहिये और अनुसंधान के विकास एवं समन्वय का भी प्रबन्ध करना चाहिये।

(४) पश्चिम प्रान्तीय सरकारों का २ करोड़ एकड़ भूमि पर सिंचाई सुविधाएँ प्रदान करने का लक्ष्य अगले १० या १२ वर्षों के लिये काफी गतीयजनक है, किन्तु बोर्ड ६ लाख ५० हजार किलोवाट जल-विद्युत क्षमिता के प्रतिरिक्त उत्पादन के लक्ष्य से मनुष्य नहीं था और इसलिये उनमें अधिक जल-विद्युत योजनाओं, विशेष कर बहुउद्देशीय नदी विकास योजनाओं को कार्यान्वित करने की आवश्यकताओं पर अधिक और दिया था।

(५) देश में औद्योगिक विकास की सम्भावनाओं को मात्सुम करने के लिये जो गेनल पूर्व स्थित नियोजन तथा विज्ञान विभाग द्वारा स्थापित किये गए थे बाढ़ के विचार में वे इस कार्य के लिये उपायुक्त थे। किन्तु बोर्ड का सुझाव था कि इन गेनलों की सिफारिशों को कार्यान्वित करते समय इस बात पर विशेष ध्यान दिया जाये कि उपभोक्ताओं और देश के हित सुरक्षित रहे।

(६) देश के साधना के अच्छे तथा अधिकतम उपयोग के लिये अपव्ययी प्रतियोगिता को समाप्त करने के लिये और असंतुलित आर्थिक विकास को दूर करने के लिये केन्द्रीय नियोजन अधिक अच्छा समझा जाता है। इसलिये बोर्ड का प्रस्ताव था कि लगभग सभी महत्वपूर्ण आधारभूत उद्योगों का नियोजन केन्द्र द्वारा किया जाये। उसकी यह भी सिफारिश थी कि रक्षा सम्बन्धी उद्योग कोयला, खनिज तेल, लोहा तथा स्पात, रेल, मोटर, हवा तथा नदी यातायात और वे सभी उद्योग जिनके लिये निजी पूँजी उपलब्ध नहीं हो पा रही है उनका अभिनवीकरण कर दिया जाये।

(७) भारत ने आर्थिक नियोजन के सम्बन्ध में मुख्य रूप से तीन समस्याएँ थी — पहली वित्त सम्बन्धी, दूसरी मशीनों तथा मजदूरी माल सम्बन्धी और तीसरी प्रशिक्षित कार्यबर्त्ताओं सम्बन्धी। बोर्ड का विचार था कि वित्त सम्बन्धी समस्या सबसे कम कठिन थी क्योंकि केन्द्रीय तथा प्रान्तीय सरकारों के संयुक्त प्रयत्नों द्वारा यह समस्या शीघ्र ही दूर हो सकती है। नियोजन के प्रथम ५ वर्षों में बोर्ड के

अनुमान ने अनुसार केन्द्रीय सरकार को अतिरिक्त करों द्वारा कृणों तथा अतिरिक्त मुद्रा निरासी द्वारा एन हजार करोड़ रूपयों की व्यवस्था तो कर ही लेनी चाहिये। नोट प्रदान का कार्य केवल उत्पादक उद्देश्यों के लिये ही अपनाया जाये। करारोपण कार्यक्रम में मृत्यु कर लाभ वितरण पर नियन्त्रण तथा मालगुजारी प्रथा में सुधार सम्बन्धी उपाय सम्मिलित होने चाहिये। वित्त का मुख्य छोट आन्तरिक ऋण होना चाहिये। विदेशी ऋण केवल उन्नी बीमार तक प्राप्त करने का प्रयत्न करना चाहिये जहाँ तब व सम्भव है और जहाँ तब व बिना किसी प्रभावों के प्राप्त हो सकें।

(८) यद्यपि मशीनों की पूर्ति के लिये भारतवर्ष पूर्ण रूप से विदेशों पर निर्भर है, बोर्ड का विचार था कि भारतवर्ष को पर्याप्त विदेशी मुद्रा पौंड प्राप्त तथा विदेशी ऋण द्वारा प्राप्त हो जायेगी।

(९) बोर्ड के अनुसार प्रशिक्षित व्यक्तियों का अभाव सबसे बड़ी बाधा थी जिसको दूर करने के लिये बोर्ड ने यन्त्रात्मक शिक्षा तथा प्रशिक्षण सम्बन्धी अनेकों सुझाव दिये हैं।

(१०) बोर्ड का प्रस्ताव था कि एक केन्द्रीय निराकरण सभा स्थापित की जाय जिसके कार्य निम्न प्रकार होने चाहिये —

(अ) योजनाओं की जांच करना तथा उनमें समन्वय स्थापित करना।

(ब) प्राथमिकता बोर्ड द्वारा निर्दिष्ट की गई प्राथमिकताओं के अनुसार भौतिक साधनों का वितरण।

(ग) केन्द्रीय बोधा के वितरण सरकारी महागता एवं नियन्त्रण के विस्तार, आन्तरिक तथा विदेशी व्यापार और देन के नियोजित विकास को प्रभावित करने वाली मौद्रिक तथा वित्तीय नीतियाँ का नियमन और

(द) वैज्ञानिक अनुसंधान के सामाजिक बल्याण पर पड़ने वाले प्रभावों की जांच करना।

यह सभी कार्य एक नियोजन आयोग की सीपने का प्रस्ताव दिया गया था। नियोजन आयोग का सहायता प्रदान करने के लिये एक वैज्ञानिक सलाहकार समिति, (Scientific Consultative Committee), एवं स्थायी तटपर बोर्ड (Tariff Board) एक केन्द्रीय सांख्यिकी दफ्तर (Central Statistical Office) और २५ से ३० सदस्यों तक की एक सलाहकार मंडल (Consultative Body) की स्थापना की भी सिफारिश बोर्ड ने की थी। ठीक इसी प्रकार के संगठन के लिये बोर्ड ने प्रस्ताव के सम्बन्ध में भी सिफारिश की थी।

सन् १९४७ में स्वतन्त्रता प्राप्त तथा देश के विभाजन से नई नई योजनाएँ स्थापित हुईं जैसे स्वायत्त समस्या की तीव्रता कपास एवं जूट की कमी अरणाधिया की समस्या आदि को दूर करने के लिये योजनाएँ। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय तथा प्रांतीय सरकारों की अनेकों योजनाएँ चल रही थी, जिनमें परस्पर सामंजस्य न था, जैसे दामोदर घाटी योजना तुंगभद्र तथा भाकडा बांध योजनाएँ आदि। इसके अतिरिक्त देश में बढ़ती हुई बेकारी ने भी एक भीषण रूप धारण कर लिया था और



प्रत्येक वर्ष साखा नये व्यक्तियों की बाढ़ जनसंख्या के रूप में भारत में आ रही थी। इन सब समस्याओं का समाधान करने के लिये एक योजना बनाना अनिवार्य हो गया था।

(७) योजना आयोग सन् १९५०—यद्यपि सन् १९४७ में ही सलाहकार नियोजन बोर्ड ने एक नियोजन आयोग की स्थापना की सिफारिश की थी, किन्तु यह सन् १९५० से पहले सम्भव न हो सका क्योंकि इन वर्षों में भारत के लिये अनेकों नई नई समस्याएँ उत्पन्न हो गई थी। जैसे ही स्थिति में कुछ सुधार हुआ भारत सरकार ने सन् १९५० में एक नियोजन आयोग श्री जवाहरलाल नेहरू की अध्यक्षता में स्थापित किया। इस आयोग के निम्न कार्य थे—

(१) देश की पूँजी, भौतिक एवं मानवीय स्रोतों का अनुमान लगाना और राष्ट्रीय आवश्यकताओं के अनुसार सीमित साधनों की वृद्धि करने की सम्भावनाओं की जाँच करना।

(२) देश के साधनों का समुचित एवं प्रभावी युक्त उपयोग करने के लिये योजना बनाना।

(३) प्राथमिकता स्थापित करना, योजना को कार्यान्वित करने की नीतियों को निर्धारित करना और उनमें साधनों का उचित वितरण करना।

(४) आर्थिक विकास में बाधा उत्पन्न करने वाली बातों की ओर सचेत करना तथा योजना की सफलता के लिये वर्तमान सामाजिक एवं राजकीय स्थिति में आवश्यक बातें निश्चित करना।

(५) योजना की सफलता के लिये आवश्यक प्रज्ञामय सम्बन्धी उद्देश्य निश्चित करना।

(६) योजना की सामयिक प्रगति की जाँच करना और आवश्यक हो तो नीति एवं साधनों में समायोजन स्थापित करने के लिये अपने सुझाव पेश करना।

(७) अन्य ऐसी बातों पर सिफारिश करना जो केन्द्रीय तथा प्रांतीय सरकारों द्वारा आयोग के पास विचार करने के लिये भेजी जायें।<sup>१</sup>

इस आयोग ने जुलाई सन् १९५१ में एक पंचवर्षीय योजना प्रस्तुत की जिसकी श्रमिका सन् १९५१ से १९५६ तक निश्चित की गई। इस योजना का वर्णन हम अगले अध्याय में करेंगे।

## अध्याय ५

# भारत की प्रथम पंचवर्षीय योजना (First Five year Plan of India)

### प्राक्कथन--

प्रथम पंचवर्षीय योजना को प्रारम्भिक अवस्था में दो भागों में विभाजित किया गया था। पहले भाग में वह योजनाएँ थी जिन पर पहले से काम हो रहा था और जिन पर योजना काल में १४६३ करोड़ रुपये का खर्च होना था। दूसरे भाग में नई नई योजनाएँ थी जिनका व्यय ३०० करोड़ रुपये रखा गया था। इस प्रकार प्रारम्भिक स्थिति में ५ वर्षों में १७६३ करोड़ रुपये का व्यय प्राक्कथित किया गया था। योजना का अंतिम रूप दिसम्बर १९५२ में प्रकाशित हुआ था। जिसमें विकास कार्यक्रम को दो भागों में विभाजित न करके विकास का समुचित कार्यक्रम एक ही योजना में दिया गया था और उसकी अवधि भी बढ़ी रखी गई थी। इस योजना काल में २०६८७ करोड़ रुपये खर्च करने की व्यवस्था की गई थी। इस प्रकार प्रारम्भिक योजना तथा अन्तिम योजना में तुलनात्मक दृष्टि से निश्चित किया गया व्यय निम्न प्रकार था —

### तालिका (१)

(करोड़ रुपये में)

	१९५१-५६ में व्यय		कुल व्यय के साथ प्रतिशत	
	प्रारम्भिक योजना	अन्तिम योजना	प्रारम्भिक योजना	अन्तिम योजना
कृषि एवं सामुदायिक विकास	१६१६६	३६०४६	१२.८	१७.४
सिंचाई एवं गवित	४५०३६	५६१४१	३०.०	२७.२
यातायात एवं संचार वाहन	३८८१२	५६७१०	२६.१	२४.०
उद्योग	१००१६	१७३०४	६.७	८.४
सामाजिक सेवाएँ	२५४२२	३३६८१	१७.०	१६.६
पुनर्निवास (Rehabilitation)	७६००	८५००	५.३	४.१
विविध	२८५४	५१६६	१.६	२.५
	१४६२६२	२०६८७८	१००.०%	१००.०%

इस राशि को केन्द्र तथा राज्यों में निम्न प्रकार विभाजित किया गया था —  
तालिका (२)

(करोड़ रुपये में)

	केन्द्र	राज्य	कुल
कृषि एवं सामुदायिक विकास	१८६३	१७४१	३६०४
सिंचाई एवं शक्ति	२६१६	२६५५	५२७१
यातायात एवं संचाद वाहन	४०६५	८७६	४९४१
उद्योग	१४६७	२६३	१७३०
सामाजिक सेवाएँ पुनर्निर्माण (Rehabilitation)	१६१४	२३२५	४२४६
विविध	४०७	११२	५१९
	१२४०५	८२८२	२०६८७

### योजना के उद्देश्य—

(१) विकास की एक ऐसी प्रणाली का आरम्भ करना जिसके आधार पर भविष्य में और बड़ी योजनाओं को कार्यान्वित किया जा सके।

(२) विकास कार्यक्रम को कार्यान्वित करने के लिए देश के स्रोतों को उपलब्धता।

(३) निजी एवं सरकारी क्षेत्रों में स्रोतों की आवश्यकता एवं विकास की गति में घनिष्ठ सम्पर्क स्थापित करना।

(४) योजना लागू होने के पूर्व केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों द्वारा आरम्भ की गई विभिन्न तत्कालीन विकास योजनाओं की पूर्ति करने की आवश्यकता, और

(५) युद्ध तथा देश विभाजन से देश की असंतुलित आर्थिक व्यवस्था को ठीक करना।

इन दृष्टिकोणों से नियोजन आयोग ने विभिन्न विकास कार्यक्रम बनाये थे। हमारे देश की आर्थिक स्थिति में सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि हमारी जनसंख्या प्रति वर्ष १६ प्रतिशत की दर से बढ़ रही है। इस बात को तथा देश के उपलब्ध साधनों को ध्यान में रख कर आयोग ने यह व्यवस्था की है कि सन् १९७७ तक प्रति व्यक्ति आय दुगुनी हो जाये। इसमें कोई संदेह नहीं कि अन्य विकसित देशों में प्रति व्यक्ति आय दुगुनी करने के लिए कम समय लगेगा। परन्तु भारत जैसे पिछड़े हुए देश में अधिक समय लगना स्वाभाविक ही है। क्योंकि न तो यहां साधन ही पर्याप्त हैं, न यंत्रात्मक कुशलता ही है और न यहाँ का संगठन ही सक्षम है। आयोग ने यह स्वीकार किया है कि भारत में पूँजी निर्माण की गति बहुत धीमी है। सन् १९५०-५१ में भारत की राष्ट्रीय आय ६००० करोड़ रुपये थी।

और जनता की कुल वचत की राशि ४५० करोड़ रुपया थी अर्थात् यहाँ पर कुल राष्ट्रीय आय का औसत ५% बचत की जाती थी। इसलिए आयोग ने विचार में यदि योजना अवधि में प्रति वर्ष २०% अतिरिक्त आय पूँजी निर्माण में लगा दी जाये अर्थात् मशीन तथा स्थायी पूँजी में लगाई जाये तो प्रथम योजना के अन्त तक भारत की राष्ट्रीय आय १०,००० करोड़ रुपये तक बढ़ जायेगी और वचत की वार्षिक दर ६३% हो जायेगी और वचत की कुल राशि सन् १९५५-५६ में ६७५ करोड़ रुपया हो जायेगी। आयोग ने अनुमान लगाते हुए बताया कि अगले १० वर्षों में वेचन २०% हो नही बल्कि ५०% अतिरिक्त राष्ट्रीय आय यदि प्रति वर्ष पूँजी निर्माण में लगाई जानी रहे तो सन् १९७७ तक प्रति व्यक्ति आय दुगुनी हो जायेगी। इन लक्ष्यों को ध्यान में रख कर आयोग ने २०६९ करोड़ रुपया खर्च करने का निश्चय किया था। भारतीय कार्य व्यवस्था को निजी तथा सरकारी क्षेत्रों में विभाजित किया गया है। सरकारी क्षेत्रों में उन उद्योगों को सम्मिलित किया गया है जिनका मजालन स्वयं सरकार करेगी और जिन पर केन्द्रीय और राज्य सरकारों का नियन्त्रण है या जिन पर इन संपदाओं के आधीन पदाधिकारियों का नियन्त्रण है। निजी क्षेत्र में वे उद्योग सम्मिलित किए गए हैं जिनका नियन्त्रण निजी व्यक्तियों द्वारा होगा। यद्यपि इन दोनों क्षेत्रों में विकास सम्बन्धी समस्याएँ लगभग समान हैं और दोनों क्षेत्रों को स्पष्ट रूप में विभाजित करना सरल नहीं है किन्तु मुद्रिधा के लिए योजना में इन दोनों क्षेत्रों पर अलग अलग रूप में विचार किया गया है। सरकारी क्षेत्र के लिए साव्यत की एक निश्चित राशि निर्धारित कर ली गई है जिगए लिए आवश्यक धन की व्यवस्था सरकार करेगी। योजना में निजी क्षेत्र के निर्धारित लक्ष्य के सम्बन्ध में निश्चित रूप में कुछ भी नहीं कहा गया है बल्कि केवल सामान्य लक्ष्य बताकर उनके लिए आवश्यक धन प्राप्त करने के लिए निजी क्षेत्र का स्वतंत्र छोड़ दिया गया है। इसके अतिरिक्त सरकारी क्षेत्र में लक्ष्य की पूर्ति करना सरकार का पर्यक्ष दायित्व होगा परन्तु निजी क्षेत्र में मंगी बात नहीं है क्योंकि उनमें सरकार केवल अप्रत्यक्ष रूप से ही सहायता करती है और प्रगति का निर्धारण करने की चेत्नी है। लगा करने में मुख्य उद्देश्य यह है कि यदि निजी क्षेत्र निर्धारित किए गये लक्ष्यों की पूर्ति नहीं कर पाता है और आभासी प्रगति करने में असफल रहता है तो सरकारी क्षेत्र का धामक्षेत्र बढ़ा दिया जायेगा और निजी क्षेत्र के विभिन्न भागों के कार्यों को सरकार स्वयं ग्रहण कर लेगी। इन सब बातों को ध्यान में रख कर आयोग ने प्राथमिकताओं की निश्चित किया है। प्राथमिकता का साधारण अर्थ यह है कि विभिन्न विकास कार्यक्रमों में कौन सा कार्य पहले किया जाये और कौन सा बाद में। भारत के सैतीहर देश होने के कारण कृषि को पहली प्राथमिकता दी गई और उसके बाद यातायात तथा खाद वाहन, सामाजिक सेवाएँ और उद्योगों की। औद्योगिक क्षेत्र में प्राथमिकता के सम्बन्ध में निश्चित किया गया त्रम निम्न प्रकार है —

(अ) उत्पादकों के लिये आवश्यक वस्तुओं सम्बन्धी उद्योग जैसे पटसन, तपा

उपभोक्ताओं के लिये आवश्यक वस्तुओं जैसे कपड़ा, शकर, साबुन इत्यादि के उद्योगों की वर्तमान उत्पादन क्षमता का पूरा उपयोग करना,

(घ) पूँजीगत वस्तुओं तथा उत्पादकों के लिये आवश्यक वस्तुओं सम्बन्धी उद्योगों की उत्पादन क्षमता में वृद्धि करना, जैसे लोहा तथा इस्पात, सीमेंट, अल्यूमीनियम, खाद, रसायन, मशीनें इत्यादि,

(ग) जिन औद्योगिक कार्यक्रमों में काफी पूँजी लग चुकी है उनको पूरा करना,

(ङ) औद्योगिक विकास के लिये आवश्यक आधारभूत वस्तुओं से सम्बन्धित नये उद्योगों को स्थापित करना जैसे जिप्सम से गंधक बनाने का कार्य, रेयन से लुगदी बनाने का कार्य ।

यदि प्रथम पंचवर्षीय योजना के अन्तिम रूप की तुलना प्रारम्भिक रूप से की जाये तो स्पष्ट होगा कि योजना के अन्तिम रूप में उद्योगों के महत्व में कुछ वृद्धि कर दी गई थी परन्तु योजना का प्राथमिकता का क्रम पूर्ववत् ही रहा । योजना के अन्तिम रूप में कृषि, सिंचाई और विजली पर कुल लागत का ४४.३% व्यय करने का निश्चय किया गया था, यातायात तथा संचार साधन पर २५%, समाज सेवा कार्यों पर १६.३% और उद्योगों पर केवल ८.१% व्यय की राशि निर्दिष्ट की गई थी जैसा कि तालिका १ में दिखाया गया है । आयोग ने कृषि को पहली प्राथमिकता देने के कारणों का विश्लेषण करते हुए बताया कि खाद्यान्न और कच्चे माल के उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि न होने से उद्योगों के विकास की गति तीव्र होने की सम्भावना नहीं होगी । आयोग का मत था कि आर्थिक स्थिति के आधार को बिना मजबूत किये विकास कार्यक्रम उचित गति से नहीं पूरा किया जा सकता है और इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये यह आवश्यक है कि कृषि क्षेत्र में पर्याप्त प्रतिरिक्त खाद्यान्न तथा कच्चा माल उत्पन्न किया जाये ताकि अन्य क्षेत्रों के कार्यों को बढ़ाया जा सके । इसी कारणों से कृषि को प्राथमिकता दी गई थी ।

योजना की मुख्य बातें—योजना में विभिन्न महों पर जो खर्चा व्यय किया जायेगा उसकी प्रमुख विशेषता यह है कि अविष्य में निजी तथा सरकारी क्षेत्रों में उत्पादक वस्तुओं पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो सकेंगी । यह व्यय निम्न प्रकार होगा —

१ केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों की उत्पादन पूँजी में वृद्धि करने वाले व्यय की राशि ११६६ करोड़ रुपया

२ व्ययितभूत क्षेत्र में उत्पादक पूँजी में वृद्धि करने के लिये होने वाला व्यय —

- |  |     |     |     |                 |
|--|-----|-----|-----|-----------------|
| (अ) ग्रामीण विकास एवं कृषि पर (सामुदायिक विकास योजना के अतिरिक्त)              | ... | ... | ... | २४४ करोड़ रुपया |
| (ब) यातायात एवं उद्योगों को ऋण की राशि   | ... | ... | ... | ४७ " "          |
| (स) स्थानीय विकास को प्रोत्साहन देने में (सामुदायिक तथा स्थानीय विकास योजनाएँ) | ... | ... | ... | १०५ " "         |

३ भाषाविक्रय पुँजों के लिये व्यय ... ..	४२५ करोड़ रुपये
४ विविध ... ..	४८ " "
कुल ... ..	२६८ " "

इन राशियों का वितरण केन्द्र एवं राज्य सरकारों में निम्न प्रकार किया गया था :—

१ केन्द्रीय सरकार (रेवों की धामिल कलें हुए) ... ..	१२४१ करोड़ रुपये
२ राज्य सरकारें —	
(अ) 'अ' राज्यों के लिये ... ..	६१० " "
(ब) 'ब' राज्यों के लिये ... ..	१७३ " "
(ग) 'ग' राज्यों के लिये ... ..	३२ " "
जम्मू एवं कश्मीर राज्य ... ..	१३ " "
कुल ... ..	७०६८ " "

वित्त प्रबन्ध—हिन्दी भी योजना की सफलता के लिये यह आवश्यक है कि एक वित्तीय प्रबन्ध समुचित एवं कुशल हो और उतना आर्थिक आधार प्रदानगती हो। प्रारोम के योजना का आर्थिक आधार निरदिन करके समग्र देश में उपलब्ध भाषना, विदेशी महापना तथा विदेशी ष्टणों का अनुमान लगाया जा और यह अनुमान या कि बजट में १२५८ करोड़ रुपये उपलब्ध होंगे और १५६ करोड़ रुपये विदेशी ष्टणों से (या प्राप्त हो चुके हैं) से ६५५ करोड़ रुपये की राशि के लिये आन्तरिक ष्टणों, मन्त्र बचना तथा हीनार्थ प्रबन्धन का सहाय देना होगा। इन उद्देश्य से योजना का आर्थिक आधार निम्न प्रकार निर्धारित किया गया था :—

(करोड़ रुपयों में)

प्रथम योजना में बजट से प्राप्त होने वाली सहायता

	केन्द्र	राज्य	योग
१ राजकीय बचतों के स्रोत —			
(अ) चालू आय ... ..	१६०	४१०	५७०
(ब) रेलें ... ..	१७०	...	१७०
२. निजी बचतों के स्रोत —			
(अ) जनता से ऋण ... ..	३६	७६	११५
(ब) मन्त्र बचना तथा विना भूषतान लिये हुए ऋण ... ..	२७०	...	२७०
(ग) जमा, कोष तथा अन्य स्रोत ... ..	६०	४३	१०३
योग	७२६	५३२	१२५८

उपर्युक्त तालिका में यह स्पष्ट किया गया है कि योजना काल में जनता तथा राजकीय बचतों से १२५८ करोड़ रुपये प्राप्त किये जायेंगे। २६० करोड़ रुपये का हीनार्थ प्रबन्धन, (जो पीड पावनों के विरुद्ध किया जायेगा) करने के बाद कुल कमी ५२१ करोड़ रुपये की होगी। यह निम्न तालिका से स्पष्ट होता है —

प्रथम योजना की कुल राशि का वित्तीय प्रबन्ध (राजकीय क्षेत्र में)

वित्तीय साधन	राशि करोड़ रुपये में
(१) बालू बचता से प्राप्त आय (रेलों सहित)	७३८
(२) जनता से ऋण	५२०
१ + २ = ऋण तथा वजटीय साधन	१२५८
(३) हीनार्थ प्रबन्धन (पीड पावनों के विरुद्ध)	२६०
(४) कमी जिमकी विदेशी सहायता अतिरिक्त ऋण और/या अतिरिक्त हीनार्थ प्रबन्धन द्वारा पूरा करना था ... ..	५२१
योग	२०६६

योजना के साधनों में जो ५२१ करोड़ रुपये की कमी जो उपर्युक्त तालिका में दिखाई गई है उसमें से १५६ करोड़ रुपया विदेशी सहायता के रूप में प्राप्त हो ही चुका था इसलिये केवल ३६५ करोड़ रुपये की पूर्ति ही शेष रह जाती है। गरन्तु यह कमी और भी अधिक हो सकती थी यदि राज्य तथा निजी बचतों की स्थिति आशा के अनुकूल न रहती। यदि सारी स्थिति पर ध्यान दिया जाये तो बात हो जायगा कि सरकारी क्षेत्र में २६६ करोड़ रुपये का जो व्यय निश्चित किया गया था उसमें से पूँजीगत व्ययों के लिये केवल १६०० से १७०० करोड़ रुपये की राशि निश्चित की गई थी और यदि इसमें निजी क्षेत्र में लगाई गई पूँजी को भी शामिल कर लिया जाये तो ५ वर्षों में आन्तरिक स्रोतों से ही पूँजीगत व्यय की २७०० से २८०० करोड़ रुपये की राशि पूरी करनी थी। यदि इस अवधि में पीड पावनों की आड़ पर किये जाने वाले हीनार्थ प्रबन्धन की राशि जो २६० करोड़ रुपये की थी और विदेशी ऋण जो विश्व बैंक अमेरिका, कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड इत्यादि से प्राप्त होने वाले १५६ करोड़ रुपये को भी मिला लिया जाये तो कुल साधन ३१५० करोड़ रुपये से ३२५० करोड़ रुपये तक के बीच में ही रहते हैं।

योजना में कृषि—जैसा कि हम पहले कह चुके हैं योजना के विभिन्न कार्य-क्रमों में कृषि की प्राथमिकता दी गई है। कृषि पर व्यय की जाने वाली राशि योजना की कुल राशि का ४२ ८ प्रतिशत है। सिंचाई एवं विद्युत कार्यक्रमों को भी कृषि में ही सम्मिलित किया जा सक्ता है क्योंकि सिंचाई से कृषि की उन्नति होती है। यतः

कृषि सिंचाई एवं विद्युत पर होने वाले व्यय की राशि (३६० ४३+५६१.४१) = ९२१.८४ करोड़ रुपये हैं। योजना की अवधि में साधान्न के उत्पादन में ७६ लाख टन की वृद्धि होगी अर्थात् कुल साधान्न का उत्पादन १४% से बढ़ जायेगा। इसी प्रकार रुई की उपज में ४२%, जूट की उपज में ६३%, गन्ने में ७% और तिलहन में ८% की वृद्धि की जायगी। यदि इस वृद्धि की उत्पत्ति की मात्रा में व्यक्त किया जाये तो रुई का उत्पादन १२६ लाख गॉटें, जूट का २०६ लाख गॉटें, गन्ने का ७ लाख टन और तिलहन का उत्पादन ४ लाख टन अधिक हो जायेगा।

सिंचाई एवं विद्युत— इस महत्त्वपूर्ण होने वाले व्यय की कुल राशि ५६१ करोड़ रुपये थी जो कुल लागत की ३०% थी। इस कार्यक्रम में तत्कालीन योजनाओं पर होने वाले व्यय की कुल राशि ५१८ करोड़ रुपये निश्चित की गई थी और उनकी कुल अनुमानित लागत ७६५ करोड़ रुपये थी। इन योजनाओं के कार्यान्वित हो जाने के बाद १,६६४२,००० एनड अतिरिक्त भूमि की सिंचाई होने लगी थी तथा १४६८,००० निजोपाट डिजली का अधिक उत्पादन होगा।

उद्योग—औद्योगिक क्षेत्र में योजना आयोग का विचार था कि अभी तक केवल उपभोक्ता वस्तुओं के उत्पादन से सम्यन्वित उद्योगों का ही विकास हुआ है और आधारभूत उद्योगों के विकास की ओर बहुत कम ध्यान दिया गया है। इसलिये भविष्य में पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन के विकास की ओर अधिक ध्यान दिया जायगा जिससे भारत का औद्योगिक स्तर अधिक शक्तिशाली बनाया जा सके। इनकी प्राथमिकता हम ऊपर दे ही चुके हैं। औद्योगिक विकास के सम्बन्ध में उसी नीति को अपनाने का निश्चय किया गया था जो मई १९४८ में घोषित की गई थी।

योजना में केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के औद्योगिक कार्यक्रमों के निम्ने ९४ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी जिसमें तत्कालीन योजनाओं की पूर्ति के अतिरिक्त कुछ नई योजनाओं को आरम्भ करने का निश्चय किया गया था। इनमें अतिरिक्त १५ करोड़ रुपये की राशि एक नये लोहा तथा इस्पात के कारखाने की स्थापना के लिये नियत की गयी थी और सोपे राशि को निजी लोगों से प्राप्त करना था। सहकारी क्षेत्र में अधिकतर योजनाएँ ऐसी थी जो पूँजीगत उद्योगों तथा ऐसी आवश्यक वस्तुओं के उद्योगों को विकसित करेगी, जो भविष्य में औद्योगिक विकास में सहायता देंगी। इसके लिये ५० करोड़ रुपये की राशि की व्यवस्था की गई थी। इस योजना में ४२ उद्योगों के लक्ष्य निर्धारित किए गये थे और यह अनुमान था कि इन लक्ष्यों की पूर्ति के लिये ५ वर्षों में कुल ३२७ करोड़ रुपये व्यय किये जायेंगे (९४ करोड़ रुपये सरकारी क्षेत्र में और २३३ करोड़ रुपये निजी क्षेत्र में)। इसके अतिरिक्त तत्कालीन उद्योगों के आधुनिकीकरण में और मशीनों के बदलने में १५० करोड़ रुपये के और खर्च किए जाने का अनुमान था। इस प्रकार यदि हम चालू पूँजी की रकम को और जोड़ दें तो केवल उद्योगों में ही ८ वर्षों में ७०७ करोड़ रुपये के व्यय होने का अनुमान था जिसकी पूर्ति निजी उद्योगों को



अपने साधनों से करनी थी। इसके अतिरिक्त कुटीर उद्योगों एवं ग्रामीण के विकास एवं उनकी सुरक्षा की ओर भी विशेष ध्यान दिया गया था।

**यातायात एवं संचार वाहन**—यातायात एवं संचार वाहन के साधनों के विकास के लिए कुल ₹६७.१० करोड़ रुपये की राशि निश्चित की गई थी जिसमें से रेलों के विकास पर ₹०० करोड़ रुपये का व्यय निश्चित किया गया था। इस राशि में से ८० करोड़ रुपये केन्द्रीय सरकार को देना था और शेष रेलों को अपने साधनों में से देना था। जहाजरानी में ६ लाख टन की वृद्धि करने का लक्ष्य था। इसी प्रकार जहाजी कम्पनियों को जहाज आदि खरीदने के लिए ₹५ करोड़ रुपये का केन्द्रीय ऋण देने की व्यवस्था की गई थी।

वर्तमान बन्दरगाहों के विकास तथा काँस्ता पोर्ट की स्थापना के लिए ८ करोड़ रुपये और बन्दरगाहों के आधुनिकीकरण के लिए ₹२ करोड़ रुपये नियत किये गये थे। सड़कों के विकास के लिए ₹७ करोड़ रुपये का आयोजन था तथा कुछ विशेष सड़कों के विकास के लिए ₹ करोड़ रुपये का प्रबन्ध किया गया था। इसके अतिरिक्त ₹१.१५ लाख रुपये की लागत से एक केन्द्रीय सड़क अनुसंधान इन्स्टीट्यूट भी स्थापित होना था। आयोग के अनुसार योजना काल में ४५० मील नई सड़कें और २२०० मील पुरानी सड़कों की मरम्मत होगी। हवाई यातायात के विकास के लिए ₹५ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी। डाक, तार व टेलीफोन वी सुविधायें प्रदान करने के लिए ₹० करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई थी।

**विधियाँ**—इसके अतिरिक्त सामाजिक सेवाओं के लिए ₹४० करोड़ रुपये नियत किये गये थे, ₹५२ करोड़ रुपये शिक्षा, ₹०० करोड़ चिकित्सा एवं स्वास्थ्य, ₹६ करोड़ रुपये गृह निर्माण, ₹६ करोड़ रुपये पिछड़ी हुई जातियों पर और ७ करोड़ रुपये श्रम कल्याण पर बिँए जाने थे। प्रारम्भिक शिक्षा पाने वाले विद्यार्थियों की संख्या में २५%, जूनियर बेसिक में ८१%, माध्यमिक में ३२% और यशस्वक तथा व्यवसायिक शिक्षा पाने वालों की संख्या में ६३% की वृद्धि होने की आशा थी। शरणार्थियों के पुनर्वासन के लिए ८५ करोड़ रुपये का प्रबन्ध किया गया था।

**योजना और राष्ट्रीय आय**—नियोजन आयोग ने यह स्पष्ट कर दिया था कि निर्धारित काल में जितना भी विनियोग कार्यक्रम अपनाया गया है उसके पूरे लाभ उसी काल में प्राप्त नहीं हो पायेंगे बल्कि बाद के वर्षों में होंगे। इसके बावजूद भी यह अनुमान लगाया गया था कि देश की राष्ट्रीय आय ₹००० करोड़ रुपये से बढ़कर ₹० हजार करोड़ रुपये हो जायगी अर्थात् योजना अवधि में राष्ट्रीय आय में ११% की वृद्धि होगी। राष्ट्रीय आय में जो २% की वार्षिक वृद्धि होगी उसका ३ भाग प्रत्येक वर्ष विनियोग पर लगा दिया जायगा, ताकि विकास कार्यक्रम उभी गति से पूरा किया जा सके जिस पर योजना में करने का निश्चय किया गया था। इस प्रकार अंतिम उपभोग व्यय राष्ट्रीय आय की अपेक्षा निजी दर पर बढ़ेगा।

योजना आयोग का विचार था कि भारत में बेकारी की समस्या इतनी तीव्र नहीं थी जितनी कि कम-रोजगारी की थी। इसलिए कम-रोजगारी की समस्या को दूर

करने तथा रोजगारों के अवसरों को वास्तविक आय के बढ़ते हुए स्तरों पर उत्पन्न करने का कार्य विकास की समस्या का एक दूसरा रूप था। योजना में इस समस्या को दूर करने के लिए दो प्रकार के उपाय अपनाने का निश्चय लिया गया था। प्रथम, विनियोगों की बढ़ती हुई दर में उन्नति करने की क्रिया में उन लोगों के लिए अधिक रोजगार प्रदान करेंगे जो निर्माण कार्यों में लगे हुए हैं और दूसरे, प्रणाली में महत्वपूर्ण बिन्दुओं पर पूँजी का निर्माण करके यह सम्भव हो सकेगा कि बढ़ती हुई माना में उत्पादक प्रणाली में व्यक्तियों को नौकरियाँ दी जा सकें।

बाद में इस की रोजगार की स्थिति बिगड़ने के साथ-साथ नियोजन आयोग और सरकार को सन् १९५३-५४ में योजना पर किए जाने वाले व्यय की राशि को बढाकर २३५६ करोड़ रुपये करना पड़ा।

**योजना की आलोचना**—प्रथम पंच वर्षीय योजना की बहुत आलोचना की गई थी। कुछ लोगों का विचार है कि योजना को पूरा करने के लिये वित्तीय साधनों को जुटाने में अस्थिर आशावादी दृष्टिकोण अपनाया गया है और जनता से उसकी दक्षिण से भी अधिक आशा की गई है। आलोचकों का कहना है कि आयोग के अनुमानानुसार ५ वर्षों में केन्द्रीय सरकार के बजट, राज्य सरकारों के बजट और रेलों से जमना १६०, ४०८ और १७० करोड़ रुपया अतिरिक्त प्राप्त होगा। परन्तु इस माना में अतिरिक्त वृद्धि होना सम्भव नहीं है। भारत की जनता पहले ही निर्धन है और उसमें और अधिक कर देने की दक्षिण वही है इसलिए रेलों तथा सरकारों की आय भी इतनी अधिक होना सम्भव नहीं है जितनी कि योजना में आशा की गई है। इसका अभिप्राय यह हुआ कि योजना पूर्ण रूप से कार्यान्वित नहीं हो पायेगी और उसमें काट-छाँट करनी पड़ेगी। इसके अतिरिक्त आयोग का अनुमान था कि योजना अवधि में प्रतिवर्ष अतिरिक्त आय का २०% पूँजी निर्माण में लगाया जायेगा और अगले १२ वर्षों में अतिरिक्त आय का १२% पूँजी निर्माण में लगाया जायेगा परन्तु भारत की जैसी आर्थिक स्थिति है उसको देखते हुए अतिरिक्त आय का इतना अधिक भाग पूँजी निर्माण में लगा सक्ने की आशा करना वास्तविक स्थिति के अनुकूल नहीं है। हमारे देश की जनता के पास अपने जीवन निर्वाह के लिए ही पर्याप्त आय नहीं है। इसलिए जनता अतिरिक्त आय को विनियोगों में लगाने के स्थान पर उपभोग पर व्यय करना अधिक पसन्द करेगी। यदि ऐसा होता है तो आयोग का सन् १९७७ तक प्रति व्यक्ति आय दुगुनी करने का अनुमान पूरा नहीं हो सकेगा।

यद्यपि इस आलोचना में कुछ अंश तक सच्चाई अवश्य है किन्तु यह योजना का दोष नहीं है। नियोजन कार्य की सफलता के लिये जनता से त्याग की आशा की जा सकती है। इस विषय में विभिन्न प्रश्न उठ सकते हैं कि जनता से त्याग करने की आशा किस सीमा तक की जाये और जनता कितना त्याग कर सक्ने में समर्थ है, जबकि योजना में ५ वर्षों की अवधि में यह निश्चय लिया गया है कि प्रति वर्ष अतिरिक्त आय का २०% विनियोगों में लगाया जायेगा। पहले ही वर्ष में

केवल ५% के विनियोग की व्यवस्था की गई थी और इसका अग्रिप्राय यह हुआ कि अन्य योजनाओं में प्रति वर्ग अतिरिक्त आय का ५०% भाग विनियोगों में लगाये जाने की आशा की जायेगी। जहाँ तक इस पहलू का सम्बन्ध है योजना केवल प्रयोग मात्र था। यदि जनता योजना में निर्धारित किये गये लक्ष्यों के अनुसार सपा नही लगा सकी तो आवश्यक पण न व्यय होने पर प्रगति की गति भी धीमी रहेगी। योजना की प्रगति के साथ-साथ नये अनुभव प्राप्त होते जायेंगे और साथ-साथ योजना में आवश्यक परिवर्तन भी किये जायेंगे।

कुछ आलोचकों का विचार है कि योजना में कृषि को उद्योगों की अपेक्षा अधिक महत्व दिया गया है। कृषि को प्राथमिकता देने का मुख्य कारण यह बताया गया था कि जो योजनाएँ सन् १९५१ से पहले कार्यान्वित की जा रही थी, उन्हें पूरा किया जायेगा और भावी औद्योगिक विकास के लिये सुदृढ़ आधार स्थापित किया जायेगा। इन तर्कों का मुख्य विचार यह है कि भारत का तत्कालीन औद्योगिक विकास कृषि विकास के अनुकूल हो रहा था, परन्तु वास्तव में स्थिति ऐसी नहीं थी। प्रत्येक व्यक्ति जिसका भारतीय स्थिति का ज्ञान हो यह बता सकता था कि भारत में कच्चे माल और बिजली इत्यादि का उस समय जितना उत्पादन हो रहा था, उससे देश का बहुत अधिक औद्योगिक विकास किया जा सकता था। इसके अतिरिक्त आयोग ने इस ओर भी कोई ध्यान न दिया कि जब तक हम भावी औद्योगिक विकास के लिये सुदृढ़ आधार स्थापित करेंगे, हो सकता है उस समय तक भसार की परिस्थिति में ऐसे परिवर्तन हो जायें जिससे भारत का औद्योगिक विकास आशा के अनुकूल न हो और ऐसी स्थिति में फिर कृषि के विकास में क्या लाभ प्राप्त होगा। यह भी आलोचना करते हुए बताया गया था कि भारत में नियोजन का प्राथमिक उद्देश्य, देश की अर्थ-व्यवस्था की त्रुटियों को दूर करके उसका अधिक संतुलित विकास करना था और इन सम्बन्ध में सबसे बड़ी कमी यह थी कि न तो भारत में मशीनों का निर्माण करने वाले उद्योग ही थे, और न बिजली इंजीनियरिंग, रसायन आदि उद्योगों का ही अच्छी तरह विकास हो सका था। इसलिये देश के संतुलित विकास की दृष्टि से आयोग को इस ओर अधिक ध्यान देना था।

आयोग ने योजना में स्पष्ट किया था कि देश का औद्योगिक विकास निजी उद्योगपतियों के हाथों में सौंपा गया था और इसमें कोई हानि भी न थी। क्योंकि भूतकाल में निजी उपक्रम ने देश के औद्योगिक विकास में जो भाग लिया था वह सराहनीय था। किन्तु योजना के आलोचक इससे संतुष्ट न थे और उनका विचार था कि औद्योगिक विकास को अधिकतर निजी उद्योगपतियों के हाथों में सौंपना तथा उत्पादन के लक्ष्य निर्धारित करने के साथ-साथ निजी उद्योग के पूर्ण उपयोग के लिये पर्याप्त साधनों की व्यवस्था नहीं की गई थी। निजी उद्योगपतियों का विचार था कि योजना में २३३ करोड़ रुपये की पूंजी का विनियोग करने की और १५० करोड़ रुपये की पूंजी टूट-फूट और बिसाई आदि की पूर्ति के लिये रखने का प्रवन्ध किया गया था जो रानि पूर्णतया अपर्याप्त थी। इसके अतिरिक्त यह भी विचार-

योग वात है कि उद्योगों का विनाश तथा प्रगति केवल वित्त पर ही निर्भर नहीं होती बल्कि और भी अनेक साधनों की आवश्यकता होती है, जैसे टूट-फूट इत्यादि के लिये अधिक पूंजी या कुछ विशेष परिस्थितियों में नकद आर्थिक सहायता । किन्तु योजना में इसके लिये कोई भी प्रवन्ध नहीं किया गया है जिसके अभाव में निजी उपक्रम अपने कर्तव्यों का पालन नहीं कर पायेंगे ।

योजना का एक और बड़ा दोष यह बताया गया था कि इसमें केवल दीर्घ-कालीन योजनाओं पर ही ध्यान दिया गया था । निस्संदेह ही मुनिगोजित आर्थिक व्यवस्था के लिये दीर्घकालीन योजनाओं को महत्त्व देना चाहिये जैसा कि वस्तु में भी किया गया था । परन्तु भारत की स्थिति इस जैसी नहीं है । भारत में अल्पकालीन योजनाओं को भी बल प्रदान किया जाना चाहिये क्योंकि ऐसी योजनाओं से देश में बेकारी की समस्या को तुरन्त ही कम किया जा सकता था । आयोग का अनुमान था कि सन् १९५६ तक १ करोड़ अतिरिक्त व्यक्तियों को नौकरी दी जा सकती । परन्तु इसका कोई महत्त्व नहीं था क्योंकि योजना काल के अन्त तक ५ से ६ करोड़ वर्ष की बेकारी और उत्पन्न हो जायेगी । दीर्घकालीन उद्देश्य आवश्यक तो होते हैं किन्तु निकट भविष्य की समस्याओं का समाधान करना अधिक आवश्यक होता है जिसकी और पंचवर्षीय योजना में कोई भी ध्यान नहीं दिया गया था । दीर्घकालीन योजनाओं को अधिक महत्त्व प्रदान करने का एक दोष यह भी है कि जब व्यक्तियों की क्रय शक्ति तुरन्त ही बढ़ती है उत्पादन दीर्घ काल में बढ़ेगा । फलस्वरूप मुद्रा प्रसार बढ़ जावेगा । नियोजन का उद्देश्य मुद्रा प्रसार की प्रकृति को कम करना होना चाहिये । परन्तु पंचवर्षीय योजना में इस समस्या पर भी दृष्टिपात नहीं की गई थी । योजना में केवल यह निर्दिष्ट किया गया कि मुद्रा प्रसार को रोकने के लिये सरकार मूल्य नियन्त्रण की नीति अपनावेगी । किन्तु ऐसा सोचने में आयोग ने एक बड़ी भूल की थी । क्योंकि जब तक आर्थिक व्यवस्था का आधार ही ठीक नहीं होगा उस समय तक मूल्य नियन्त्रण नीति सफल नहीं हो सकती । सरकारी नियन्त्रण से वस्तुओं के अल्पकालिक अभाव को दूर किया जा सकता है और सीमित पूर्ति वाली पस्तुओं का दाखल किया जा सकता है । परन्तु वस्तुओं की लागत में होने वाली वृद्धि के प्रभाव से उत्पन्न होने वाली मूल्य वृद्धि को नहीं रोका जा सकता ।

अन्त में कुछ लोगों का यह भी विचार था कि आर्थिक विकास की कोई भी योजना उस समय ही सफल हो सकती है जबकि उसके प्रवन्ध एवं संचालन के लिये विश्वसनीय शासन प्रणाली हो और कुशल संगठन हो । हमारी योजना की सबसे बड़ी कमी यह ही है कि योजना को लागू करने के लिये कोई विशेष संगठन की व्यवस्था नहीं की गई है । कुछ औद्योगिक तथा नदी घाटी योजनाओं को पूरा करने के लिये स्वतन्त्र कारपोरेशनों की स्थापना अवश्य की गई है किन्तु इन पर सरकार अपना पूरा नियन्त्रण रखने में सफल नहीं हो पाई है । परिणामस्वरूप बहुत सा रुपया बर्बाद हुआ, कार्य-श्रमों में समय-समय पर गणोघन किये गये और आप्रताहीन सफलता भी प्राप्त नहीं हुई । यही नहीं बल्कि वर्तमान शासन प्रणाली में तो आय का उपयोग

करने में ही और न विवेकपूर्ण व्यय करने में ही सफल हुई, जिसका परिणाम यह हुआ कि योजना पूर्ण रूप से लागू नहीं की जा सकी और देश को पूरा लाभ प्राप्त नहीं हो सका। अतः आवश्यकता इस बात की है कि राजकीय सेवा आयोग (Public Service Commission) की भाँति एक आर्थिक सेवा आयोग (Economic Service Commission) स्थापित किया जाये जो आई० ए० एस० की भाँति भारतीय आर्थिक सेवा (Indian Economic Service) के अन्तर्गत कुशल कर्मचारियों को नियुक्त करे और हमारी आर्थिक योजनाओं को सफल बनाये।

**योजना की प्रगति**—योजना की अवधि पूरी होने के बाद आर्थिक ढाँचा पहले की अपेक्षा अधिक दृढ़ और स्थिर तो हो ही गया है, किन्तु यह तो स्वीकार करना ही होगा कि जिनकी प्रगति का अनुमान था और भाशा थी उतनी प्रगति हो नहीं पाई है। हम निम्न पृष्ठों में प्रथम योजना की अवधि में जो सफलता विभिन्न क्षेत्रों में प्राप्त हुई है इसका विवरण देंगे। सबसे पहले यह बताना आवश्यक है कि योजना में विभिन्न बड़ी बड़ी महो पर निर्धारित किये गये व्यय और वास्तविकता में किये गये व्यय में कितना अन्तर रहा है। यह निम्न तालिका में दिखाया गया है —

(करोड़ रुपये में)

	योजना में निर्धारित	वास्तविक व्यय
कृषि और सामुदायिक विकास	३५७	२६६
निर्वाह और शक्ति	६६१	५६५
उद्योग और खानें	१७६	१००
परिवहन और संचार	५५७	५३२
समाज सेवाएँ	५३३	४२३
विविध	६६	७४
योग	२,३५६	२,०१३

योजना अवधि में विदेशों से ऋणी तथा अनुदानों के रूप में जो सहायता प्राप्त हुई उसकी राशि २६६ करोड़ रुपये थी, जिसमें से लगभग १८८ करोड़ रुपये ५ वर्षों में खर्च किये गये थे और १०८ करोड़ रुपये दूरी योजना के लिये बचे थे। योजना पर खर्च किये हुए १६६० करोड़ रुपये निम्न स्रोतों से प्राप्त हुए थे —

	६० करोड़ों में	कुल प्रतिशत
कर और रेलों की बचत	७५२	३८
ऋण	२०५	१४
अल्प बचत और अन्य स्रोतों में जमा हुआ धन	३०४	१६
अन्य पूँजीगत ग्राहनों से प्राप्ति	६१	५

विदेशी सहायता	१८८	१०
घाटे की व्यवस्था से	४२०	२१
योग	१,६६०	१००

यह व्यय ५ वें वर्ष में होने वाले वास्तविक व्यय के अनुमानों पर आधारित है। वास्तविक योजना की पूरी अवधि में २०१२ करोड़ रुपये का व्यय किया गया था जो योजना के प्रारम्भिक अनुमानों के अनुसार था किन्तु बाद में दुहराप गये अनुमानों की तुलना में वास्तविक व्यय की राशि ३४४ करोड़ रुपये से कम थी।

योजना अवधि में ग्रन्थ बचता से प्राप्त होने वाले धन में भी वृद्धि हुई थी। जब कि २२५ करोड़ रुपये इस मद्दे से प्राप्त होने का लक्ष्य निर्धारित किया गया था तब २३७ करोड़ रुपये प्राप्त हुए थे जो योजना पर व्यय की गई राशि का लगभग १०% था।

योजना की अवधि में राष्ट्रीय आय में लगभग १७ ५ प्रतिशत की वृद्धि हुई थी और प्रति व्यक्ति आय में १० ५% की वृद्धि हुई थी। राष्ट्रीय आय की वृद्धि सभी वर्षों में समान नहीं थी। अन्तिम २ वर्षों में यह वृद्धि प्रारम्भिक वर्षों की अपेक्षा बहुत कम मात्रा में थी। योजना में यह धारा की गई थी कि विनियोग में वृद्धि होगी। पहलू जहाँ राष्ट्रीय आय का ५% विनियोग पर लगाया जाता था योजना अवधि में ७% होता। ५ वर्षों की अवधि में विनियोगों की राशि ३५०० से ३६०० करोड़ रुपये निश्चित की गई थी। परन्तु योजना अवधि में वास्तविक राशि ३१०० करोड़ रुपये के लगभग रही जिससे १५०० करोड़ रुपये सरकारी क्षेत्र में थे और १६०० करोड़ रुपये निजी क्षेत्र में। यह निम्न तालिका में स्पष्ट हो जाता है —

(करोड़ रुपये में)

	१९५०-५१	१९५५-५६
१ राष्ट्रीय आय	८८७०	१०४२०
२ राष्ट्रीय आय सूचक अंक	१००	११७ ५
३ प्रति व्यक्ति राष्ट्रीय आय	२४६ ३	२७२ १
४ राष्ट्रीय आय में विनियोगों का प्रतिशत	४६	७ ३

योजना अवधि में प्रति व्यक्ति उपभोग व्यय में भी वृद्धि हुई थी। इनका सूचक अंक सन १९५०-५१ में १०० मान कर १९५५-५६ में १०८ हो गया था।

योजना अवधि में कृषि उत्पादन में तो आवश्यकतानुसार उन्नति हुई है। सन १९५५-५६ में ६४८ लाख टन अनाज उत्पन्न हुआ जो आधारभूत वष की अपेक्षा ११० लाख टन अधिक था। कृषि उत्पादन का सूचक अंक सन १९४६ में १०० की आधार वष मान कर सन १९५३-५४ में ११४ ३ और सन १९५५-५६ में ११६ ४ हो गया था। अन्तिम वर्ष में कृषि उत्पादन कुछ कम हो गया था फिर भी योजना प्रारम्भ होने से पहले के वर्ष में जो कृषि उत्पादन का सूचक अंक था वह अन्तिम वर्ष में १६% ऊँचा हो गया था। साखान के उत्पादन में २६८% की वृद्धि हुई

थी, कपारा के उत्पादन में ३७.५% और तिलहन में १३.२%। ६० लाख एकड़ में भी अधिक भूमि पर सिंचाई होने लगी थी। विजली का निर्माण जो सन् १९५०-५१ में ६५७.५ मिलियन किलोवाट था वह सन् १९५५-५६ में ११ हजार मिलियन किलोवाट हो गया। सीमेंट के उत्पादन में १६ मिलियन टन की वृद्धि हुई थी।

मूल्यस्तर में १३% की कमी हुई थी और रहन-सहन का सूचक अंक जो सन् १९४९ में १०० था वह सन् १९५५ में ९६ हो गया।

योजना अवधि में सरकारी तथा निजी क्षेत्रों में स्थायी विनियोग की राशि २९३ करोड़ रुपये थी जिसमें से निजी क्षेत्र में २३३ करोड़ रुपये का विनियोग हुआ था। पूँजीगत वस्तुओं के उत्पादन में ७०% की वृद्धि हुई थी। आधे बने हुए माल के उत्पादन में जिसमें औद्योगिक कच्चे माल का विशेष स्थान था, उसमें लगभग ३४% की वृद्धि हुई थी। उपभोग की वस्तुओं का उत्पादन भी ३४% बढ़ गया था। तीनों प्रकार के उत्पादन में ३८% की औसत वृद्धि हुई थी।

मिल के बने हुए कपड़े का उत्पादन सन् १९५०-५१ में ३ अरब ७१ करोड़ ८० लाख गज से बढ़ कर सन् १९५५-५६ में ५ अरब १० करोड़ २० लाख गज हो गया। इस प्रकार योजना में निर्धारित लक्ष्य से लगभग ४० करोड़ गज अधिक कपड़े का उत्पादन हुआ था। मशीनों तथा इन्जीनियरिंग तथा रसायन उद्योग में भी काफी वृद्धि हुई थी। टाइप राईटर, आइसरेफ्रिजरेटर, रेडियो, टेलीविजन इत्यादि अनेक प्रकार की वस्तुओं का उत्पादन पहले ही बार देश में हुआ था। पेट्रोल साफ करने का कारखाना भी पहले ही बार देश में चालू किया गया था। सरकारी क्षेत्र में सिविली फैक्टरी, वितरण का डेपॉट कारखाना, इन्डियन टेक्सटाइल उद्योग और इन्टीमेल फैक्टरी आदि कारखानों की सतोपजनक प्रगति हुई। परन्तु लोहा और इस्पात तथा भारी विद्युत उपकरणों के कारखाने इस योजना अवधि में चालू नहीं हो सके। मशीनों और औजारों के कारखाने, स्प्रिंग प्रिन्ट फैक्टरी और बिहार सुपर मार्केट फैक्टरी भी कार्यक्रम से पीछे रही। निजी क्षेत्र में औद्योगिक विकास के लिये कुल पूँजी का अनुमान २३३ करोड़ रुपये लगाया गया था जो अधिकतर पूँजीगत तथा उत्पादक वस्तुओं के उद्योगों के लिये था। निजी क्षेत्र में योजना अवधि के विनियोग लक्ष्य पूरे हो गये थे, और उत्पादन में असाधारण वृद्धि हुई थी किन्तु उत्पादक वस्तुओं के कुछ उद्योगों में अतिरिक्त उत्पादन की आशा पूरी नहीं हो पाई जैसे लोहा और इस्पात, एल्यूमीनियम, मशीनों के आधुनिकीकरण तथा घटने के विषय में प्रगति आशा से कुछ कम रही। इस क्षेत्र में कुल १५० करोड़ रुपये खर्च होने का अनुमान था जिसके स्थान पर कुल ११० करोड़ रुपये खर्च हुए थे।

योजना में ग्रामीण तथा छोटे उद्योगों के विकास के लिये जो लक्ष्य निर्धारित किये गये थे वे अद्यपि पूरे तो नहीं हो सके थे परन्तु उनके विकास के लिये एक विस्तृत कार्यक्रम को कार्यान्वित करने का मार्ग अवश्य ही प्रदर्शित हो गया। योजना अवधि में ऐसे अनेकों संगठन स्थापित किये गये जिनकी सहायता से छोटे

## वार्षिक नियोजन

उद्योगों की उन्नति की जायेगी। वास्तव में हमारे देश की ग्रामीण अव्यवस्था का आधार ही यह उद्योग प्रदान करेगा। इसलिये ही इन पर अधिक जोर दिया जा रहा है। ग्रामीण तथा छोटे उद्योगों पर लगभग ४६ करोड़ रुपये खर्च हुए थे जिसमें से ३४ करोड़ केन्द्रीय सरकार ने और १२ करोड़ राज्य सरकार ने खर्च किये थे।

योजना अवधि में रेलों के सम्बन्ध में १०३८ इञ्चन, ५,६७४ सवारी गाड़ी के हिस्से और १४,१४६ मान गाड़ी के हिस्से प्राप्त करने के लक्ष्य निर्धारित किये गये थे। किन्तु इस अवधि में १५,८६ इञ्चन, ४७५८ सवारी गाड़ी के हिस्से और ६१,२५४ मान गाड़ी के हिस्से प्राप्त किये गये। इससे प्रतिरिक्त इन मही में उत्पादन की वृद्धि निम्न प्रकार थी —

	१९५१-५२	१९५५-५६
इञ्चन	२७	१७९
सवारी के हिस्से	६७३	१२११
मान के हिस्से	३७०७	१४३१४

युद्धकाल में जो रेलमार्ग टूट गये थे उनमें से लगभग ४३० मील लम्बे मार्ग फिर बना दिये गये, ३८० मील लम्बी नई लाईन डाली गई और ४६ मील लम्बी नई गैज माली लाईनों को बदल कर मीटर गैज कर दिया गया।

योजना अवधि में बेकारी की समस्या पूर्वगत ही रही क्योंकि इस वर्षों में एक तो नई मौधिरियाँ आया के अनुसार उत्पन्न नहीं की जा सकी और इससे अतिरिक्त जनगणना प्रति वर्ष १.३% की दर से बढ़ते जाने के कारण और रोजगारों में समानुपातिक वृद्धि न होने के कारण बेकारी की स्थिति पहले से और भी अधिक खराब हो गई है।

उपयुक्त विवरण से योजना क दोषा तथा गुणो दोनों ही का स्पष्टीकरण हो जाता है। हमने योजना की कार्य प्रगति तथा आलोचनाओं का भी स्पष्टीकरण किया है। आलोचनाएँ तो बैसे बहुत हुई और वे कुछ अक्षर तक सही भी थी, किन्तु वास्तविकता यह है कि प्रथम पञ्चवर्षीय योजना की यदि अनुभव प्राप्त करने की दृष्टि से एक प्रयोग के रूप में ही देखा जाये तो यह देश के सन्तुलित आर्थिक विकास का एक सीधा प्रयास है। इसमें वास्तविकता का लक्षण है और विकास कार्यक्रमों को देश के उपलब्ध साधनों से सम्बन्धित करने का प्रयास किया गया है। यह सरकार का आर्थिक नियोजन की ओर पहला निश्चित पग था और इसलिये देश में आर्थिक नियोजन की सफलता तथा विफलता का अनुमान इसके आधार पर लगाना अस्वाभाव्यपूर्ण होगा। जितनी भी सफलता योजना अवधि में प्राप्त हुई थी और जितने भी आर्थिक विकास के लक्ष्य पूरे हुए वे देश की आर्थिक स्थितियों को देखते हुए कम नहीं थे। इसका स्वीकार करने में किसी को भी आपत्ति नहीं होनी चाहिये कि जैसा कि आयोग ने कहा था कि दूसरी योजना के आरम्भ की स्थिति पहली योजना की आरम्भ की स्थिति से बहुत अच्छी थी।



प्राक्कथन—

दूसरी पंचवर्षीय योजना 'समाजवादी ढंग की समाज व्यवस्था' स्थापित करने के प्रमुख उद्देश्य से प्रस्तुत की गई है। दूसरे शब्दों में हमारे सम्मुख प्रगति का आधारभूत लक्ष्य सामाजिक हित होगा न कि व्यक्तिगत लाभ। यह प्रयत्न होगा कि ना केवल राष्ट्रीय आय और रोजगार में ही वृद्धि हो बल्कि आर्थिक विकास के लाभ समाज के उन वर्गों को अधिक से अधिक प्राप्त हों जो अपेक्षाकृत अधिकारहीन हैं और साथ ही आय, सम्पत्ति तथा आर्थिक अधिकार के एक स्थान पर एकत्रित होने में निरन्तर कमी होती जाये। दूसरी योजना बनाने से पहले विभिन्न सरकारों, आर्थिक एवं सामाजिक संस्थाओं आदि ने मिल कर देश की वर्तमान आर्थिक स्थिति एवं समस्याओं पर खूब सोच विचार तथा विचार विनिमय किया था। वास्तव में प्रथम योजना के अन्त में ही वृष्टि वस्तुओं के मूल्य तेजी से बढ़ने लगे थे। बेकारी की समस्या विशेष रूप से भीषण रूप धारण करती जा रही थी। जनसंख्या ४० ५ लाख की दर से प्रति वर्ष बढ़ रही थी। १० ८ लाख मजदूरों की संख्या में प्रति वर्ष वृद्धि हो रही थी जिनको नौकरी प्रदान करने की समस्या गम्भीर स्थिति धारण करती जा रही थी जिसके कारण नियोजन आयोग तथा सरकार ने बहुत ही सोच समझ कर द्वितीय योजना का निर्माण किया था। आरम्भ में प्रो० पी० सी० महलीनोयिस जो भारतीय साम्यवादी इन्स्टीट्यूट तथा राष्ट्रीय आय यूनिट के डायरेक्टर हैं उन्होंने योजना के टाचे को प्रस्तुत किया था जिसका कांग्रेस हार्ड कमांड की योजना समिति, नियोजन आयोग, भारतीय ग्रंथशास्त्रियों के पेंसल, आदि सभी ने समर्थन किया था। उनी के आधार पर नियोजन आयोग ने दूसरी योजना बनाई थी जो १५ मई सन् १९५६ को भारतीय संसद ने सम्मुख प्रस्तुत की गई थी। इस योजना के मुख्य लक्ष्य राष्ट्रीय आय में २५% वृद्धि करना, लगभग १ करोड़ लोगों को रोजगार देना, भारी उद्योगों का विकास करना, सम्पत्ति व आय के वितरण की अगमानताओं को दूर करके समाजवादी ढंग का समाज स्थापित करना आदि हैं। योजना काल में सरकारी व निजी क्षेत्रों में ७,२०० करोड़ रुपये खर्च करने का निश्चय

किया गया है जिसमें से सरकारी क्षेत्र में होने वाले विकास कार्यों पर ४८०० करोड़ रुपये तथा निजी क्षेत्र में २४०० करोड़ रुपये खर्च होंगे। दूसरी योजना के उद्देश्यों की व्याख्या इस प्रकार की गई है—

(१) राष्ट्रीय आय में इतनी वृद्धि करना जिसमें देश के रहने सहने का स्तर ऊँचा हो। यह वृद्धि लगभग २५% पर निश्चित की गई है।

(२) देश के मूल एवं भारी उद्योगों का तेजी से विकास करना जिससे अग्रणी योजनाओं में तीव्र गति में प्रगति करने के लिए आवश्यक आधार तैयार हो जाय।

(३) याजना अधि में जनसंख्या बढ़ने के कारण रोजगार ह्रास वाता की जिन अनुपात में वृद्धि हो उमी अनुपात में नए कार्य दिलाने की व्यवस्था करना।

(४) देश के सरकारी क्षेत्रों में व्यय बढ़ा कर समाजवादी ढंग के समाज की स्थापना करना है अर्थात् समाज के विभिन्न वर्गों की आय और विभिन्न सम्पत्ति की सममानताओं को दूर करना और आर्थिक समानता स्थापित करना।

इनके अनतिरिक्त दूसरी योजना के कुछ और भी उद्देश्य हैं जिनकी गणना योजना की रूप रेखा में नहीं की गई है, परन्तु जिनका उल्लेख बीच-बीच में किया गया है। ये उद्देश्य निम्न प्रकार हैं—

(१) योजना का प्रत्यक्ष कार्य जनतन्त्रीय ढंग से होगा। अतः हमको सफल बनाने में जनता का पूर्ण सहयोग प्राप्त करना और जनता में प्रत्यक्ष सेवा में स्वयं कार्य करने की प्रवृत्ति उत्पन्न करना है।

(२) बड़े-बड़े उद्योगों के साथ छोटे छोटे धंधों का विकास भी करना ताकि व्यक्तियों को दिन-प्रति दिन की उपयोग की वस्तुओं अधिक्त मात्रा में प्राप्त हो सकें तथा बर्बाद लागतों के लिए रोजगार की अपितु सुविधायें प्राप्त हो सकें।

(३) ग्रामों में कृषि उत्पादन में वृद्धि करना और साथ ही भूमि सुधारों को तीव्र गति में लागू करके भूमि का सामान्य बिभरण करना जिसमें किसानों का अधिक उत्पत्ति करने की प्रेरणा मिल सके और उनकी त्रय दानित बढ़ सकें।

(४) देश के निर्बल व्यक्तियों के लिए अच्छे और माफ़ भवना और अधिक स्वास्थ्य सेवाओं तथा उचित निहाओं की अधिसाधित सुविधायें प्रदान करना।

योजना पर लागत—पहली योजना के लिए कुल २०६९ करोड़ रुपये (जो बाद में २३५६ करोड़ रुपये कर दिया गया है) की व्यवस्था की गई थी। दूसरी योजना में कुल खर्च ४८०० करोड़ रुपया होगा। विभाग की मुसल मंडा पर इस राशि के वितरण की व्यवस्था तथा पहली और दूसरी योजना के व्यय की तुलना इस प्रकार की गई है—

मुख्य विकास मही में योजना व्यय का वितरण

मद	पहली पंचवर्षीय योजना		दूसरी पंचवर्षीय योजना	
	कुल व्यय (करोड़ रु० म)	प्रतिशत	कुल व्यय (करोड़ रु० म)	प्रतिशत
१	२	३	४	५
१. कृषि और सामुदायिक विकास	३५७	१५.१	५६८	११.८
(क) कृषि	२४१	१०.२	३४१	७.१
कृषि कार्यक्रम	१६७	८.३	१७०	३.५
पशुपालन	२२	१.०	५६	१.१
जंगलगत	१०	०.४	४७	१.०
मछली उद्योग	४	०.२	१२	०.३
सहकारिता	७	०.३	४७	१.०
विविध	१	—	६	०.१
(ख) राष्ट्रीय विस्तार और सामु- दायिक विकास योजनाएँ	६०	३.८	२००	४.१
(ग) अन्य कार्यक्रम	२६	१.१	२७	०.६
गाँव पंचायतें	११	०.५	१२	०.३
स्थानीय विकास कार्य	१५	०.६	१५	०.३
२. सिंचाई और बिजली	६६१	२८.१	६१३	१६.०
सिंचाई	३८४	१६.३	३८१	७.६
बिजली	२६०	११.१	४२७	८.६
बाढ नियन्त्रण तथा अन्य योजनाएँ, घोष आदि	१७	०.७	१०५	२.२
३. उद्योग और खनिज	१७६	७.६	८६०	१८.५
बड़े और मध्यम उद्योग	१४८	६.३	६१७	१०.६
सर्जित विकास	१	—	७३	१.५
ग्राम और छोटे उद्योग	३०	१.३	२००	४.१
४. परिवहन और संचार	५५७	२३.६	१,३५५	२८.६
रेलें	२६८	११.४	६००	१२.८
सड़कें	१३०	५.५	२४६	५.१
सड़क परिवहन	१२	०.५	१७	०.४
बन्दरगाह और नदियाँ	३४	१.४	४५	०.६
जहाजरानी	२६	१.१	४८	१.०
आन्तरिक जलमार्ग परिवहन	—	—	३	०.१
नागरिक विमान परिवहन	२४	१.०	४३	०.६
अन्य परिवहन माध्यम	३	०.१	७	०.१
डाक और तार	५०	२.२	६३	१.३

१	२	३	४	५
अन्य सञ्चार साधन	५	०२	४	०१
प्रसारण	५	०२	६	०२
५ समाज सेवाएँ	५३३	२२६	६४५	१६७
जिला	१६४	७०	३००	६४
स्वास्थ्य	१४०	५६	२७४	५७
आवास	४६	२१	१२०	२५
पिछड़े वर्गों का कल्याण	३२	१३	६१	१६
समाज कल्याण	५	०२	२६	०६
श्रम और श्रम कल्याण	७	०३	२६	०६
पुनर्स्थापन	१३६	५८	६०	१६
शिक्षित वर्गों का लिए विशेष योजनाएँ	—	—	५	०१
६ विविध	६६	३०	६६	२१
योग	२३५६	१०००	४,८००	१०००

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि योजना में उद्योगों, शान्ति यातायात एवं संचार साधनों को विकसित करने पर अधिक जोर दिया गया है। योजना अधि म किए जाने वाले व्यय की कुल राशि का लगभग आधा भाग इनके विकास पर खर्च किया जाएगा जबकि पहली योजना में कुल व्यय का केवल एक तिहाई भाग ही इन पर खर्च किया गया था। यदि बिजली को भी औद्योगिक विकास का एक अङ्ग माना जाए तो इस व्यय का कुल व्यय में प्रतिशत लगभग ५६ हो जाता है। निरपेक्ष रूप से उद्योग तथा शान्ति पर किए जाने वाले व्यय में बहुत अधिक, लगभग ४००% की वृद्धि हुई है। कृषि एवं सामुदायिक विकास पर लगभग १५% कम होगा जबकि पहली योजना में १५% खर्च किया गया था।

दूसरी योजना में सरकारी क्षेत्र के अन्तर्गत ४८०० करोड़ रुपये का व्यय निर्धारित किया गया है जिसमें से २५५६ करोड़ रुपये केन्द्रीय सरकार और २२४१ करोड़ रुपये राज्य सरकारों द्वारा खर्च किया जाएगा। ये अर्थ निम्न तालिका से स्पष्ट होता है —

(करोड़ रुपये में)

वर्ग	केन्द्र	राज्य			कुल
		क भाग	ख भाग	ग भाग	
१ कृषि और सामुदायिक विकास	६५	३५६	११२	३१	५६८
२ सिंचाई व बिजली	१०२	५६७	२१७	२४	८१३
३ उद्योग और शान्ति	७४७	६६	३७	७	८६०

४ परिवहन और संचार	१,२०३	१२०	४१	२१	१,३८५
५. सामाजिक सेवाएँ	३६६	३६६	११७	३६	६४५
६. विविध	४३	४२	११	३	६६
योग	२,५१६	१,५८०	५३५	१२५	४,८००

**योजना में पूँजी का विनियोग**—दूसरी योजना के सरकारी क्षेत्र में होने वाले कुल ४,८०० करोड़ रुपये के खर्चों में से लगभग १००० करोड़ रुपया चालू खर्च के लिए है और ३८०० करोड़ रुपया शुद्ध विनियोग के लिये जो केवल उत्पादक सम्पत्ति के निर्माण के लिए ही खर्च किया जायेगा। दोनों प्रकार के खर्चों का विवरण निम्न तालिका से स्पष्ट होता है —

(करोड़ रुपये)

	विनियोग व्यय	चालू व्यय	कुल व्यय
१ कृषि तथा सामुदायिक विकास	३३८	२३०	५६८
(१) कृषि	१८१	१६०	३४१
(२) राष्ट्रीय विस्तार और सामुदायिक विकास †	१५७	७०	२२७
२ सिंचाई और बिजली	८६३	५०	९१३
(१) सिंचाई और बाढ़-नियन्त्रण	४५६	३०	४८६
(२) बिजली	४०७	२०	४२७
३ उद्योग और खानें	७६०	१००	८६०
(१) बड़े तथा मध्यम उद्योग और खानें	६७०	२०	६९०
(२) ग्राम तथा छोटे उद्योग	१२०	८०	२००
४ परिवहन और संचार	१,३३५	५०	१,३८५
५ सामाजिक सेवाएँ	४५५	४६०	९१५
६ विविध	१६	८०	९६
योग	३,८००	१,०००	४,८००

† ग्राम पंचायतों और स्थानीय विकास कार्यों सहित।

**निजी क्षेत्र**—निजी क्षेत्र में विनियोग-कार्यक्रम को ध्यान में रखकर ही सरकारी क्षेत्र के विनियोग कार्यक्रम को निर्धारित किया गया है। हम पहले ही कह चुके हैं कि निजी क्षेत्र में २४०० करोड़ रुपये का व्यय होगा। इस व्यय को निम्न प्रकार विभाजित किया गया है —

(करोड़ रुपये में)

१ संगठित उद्योग और खानें	...	...	५७५
२ वागान, बिजली उद्योग और रेलों को छोड़कर अन्य परिवहन	...	...	१२५
३ निर्माण	...	...	१०००
४. कृषि तथा ग्राम और छोटे पैमाने के उद्योग	...	...	३००
५. स्टाक	...	...	४००
कुल योग	...	...	२,४००

सरकारी तथा निजी क्षेत्रों को एक साथ मिलाकर यदि विचार किया जाये तो द्वितीय योजना काल में अर्थ-व्यवस्था में लगभग ७,२०० करोड़ रु० का वित्तियोग होने का अनुमान है। पहली योजना में सरकारी तथा निजी क्षेत्रों में वित्तियोग का अनुपात ५० : ५० था, जबकि दूसरी योजना में यह अनुपात ६१ : ३९ होगा।

**वित्तीय साधन**—दूसरी योजना में सरकारी क्षेत्र के व्यय को पूरा करने में निम्न निम्न प्रकार से व्यवस्था की गई है।

(करोड़ रुपये में)

१ घरेलू साधन			
(१) वास्तु भाय में से वचत	..	...	८००
(२) कर की वर्तमान दरों में आधार पर	...	...	३५०
(३) अनिश्चित करों से	...	...	४५०
(४) जनता से ऋण के रूप में	...	...	१२००
(क) बाजार से ऋण	...	...	७००
(ख) छोटी वचतें	..	...	५००
(५) बजट के अन्य साधनों से	...	...	४००
(क) विवास कार्यक्रम में राज्यों का भाग	...	..	१५०
(ख) भविष्यनिधि तथा अन्य धन खाते	..	...	२५०
२ विदेशों से	...	...	८००
३. पाटे का वज्र बनाकर	...	..	१५००
४ कमी—जो स्वदेश में ही नये साधनों द्वारा पूरी करनी होगी			४००
	योग		४,८००

अतिरिक्त कर लगाने से जो वार्षिक आय प्राप्त होगी उसकी राशि १६० करोड़ रुपये निश्चित की गई है। वर्तमान करों की दर से सरकार को राष्ट्रीय आय का केवल ७% से कुछ ही अधिक आय के रूप में प्राप्त होता है। पन्चम योजना समय में यह अनुपात बढ़ाकर ११% कर देने का मुद्दा दिया है। नवीन योजना काल में ४५० करोड़ रुपये ही अतिरिक्त करों से प्राप्त किये जायेंगे इस-लिए वर्तमान अनुपात में केवल थोड़ी सी ही वृद्धि हो पायेगी। यही लक्ष्य कर जांच समिति ने भी निर्धारित किया था। यह अतिरिक्त कर आर्थिक असमानता में कमी करने में भी सहायक होंगे। जनता से ऋण के रूप में जो राशि प्राप्त होगी उसमें से ७०० करोड़ रुपये बाजार में ऋण प्राप्त करके तथा ५०० करोड़ रुपये जनता से वचतों के रूप में प्राप्त होंगे। पिछले दो वर्षों में बाजार से प्राप्त होने वाले ऋणों की मात्रा १०० करोड़ रुपये वार्षिक थी और पिछले वर्ष ६५ करोड़ रुपये वचतों से प्राप्त हुए थे। इसीलिये शायद यह राशि निश्चित की गई थी। परन्तु आयोक्त का विचार था कि इस लक्ष्य की पूर्ति करना नहीं है। विशेष रूप से अब कि निजी क्षेत्र में भी धन की आवश्यकता होगी। ऐसा मानना जाता है कि इस सम्बन्ध में बीजे के

राष्ट्रीयकरण से प्राप्त होने वाली बीमा निधि और प्रावदान कोष योजनाओं से प्राप्त होने वाली राशि का विनियोग सरकारी ऋणों में किया जाएगा। योजना अवधि में ५०० करोड़ रुपये प्राप्त करने अर्थात् प्रति वर्ष १०० करोड़ रुपये की अल्प वचतो के द्वारा व्यवस्था करने का लक्ष्य भी सरलता से प्राप्त नहीं होगा। प्रथम योजना के प्रथम वर्ष में जब इस स्रोत से प्राप्त होने वाली राशि केवल ३३ करोड़ रुपये थी वह अनेकों प्रयत्ना तथा अत्यन्त कठिनाई के बाद योजना काल के अन्तिम वर्ष में ६५ करोड़ हो पाई थी। इसलिये आयोग ने इस बात को स्पष्ट कर दिया है कि अल्प वचतो की प्रोत्साहन देने के लिये नीची से नीची आय वाले व्यक्तियों तक पहुँच करना भी आवश्यक होगा।

योजना के अर्थ सम्बन्ध में रेलों का भाग १५० करोड़ रुपये है। पहली योजना काल में यह राशि ११५ करोड़ रुपये थी अर्थात् पहले २३ करोड़ रुपये प्रति वर्ष रेलों को देना पड़ा था परन्तु अब उन्हें प्रति वर्ष ३० करोड़ रुपये देना होगा जिसके लिये उन्हें अपने वार्षिक लाभ प्रथम योजना की अपेक्षा ७ करोड़ रुपये प्रति वर्ष अधिक करने होंगे। रेलों के विकास कार्यक्रम में ६०० करोड़ रुपये खर्च किये जायेंगे जिसके केवल एक भाग की ही व्यवस्था रेलें अपनी आय से कर सकेंगी और शेष राशि को प्राप्त करने के लिए उन्हें किराये तथा भाड़े की दरों में वृद्धि करनी होगी। आयोग ने सिफारिश की है कि रेलों को इस राशि से भी अधिक प्राप्त करने के लिये प्रयत्न करने चाहियें। वजट के अन्य स्रोतों से जो २५० करोड़ रुपये प्राप्त करने हैं उनमें राजकीय तथा केन्द्रीय सरकारों के कर्मचारियों की प्रावदान कोष राशि है जो सन् १९५५-५६ में २३-६ करोड़ रुपये थी। इस राशि में योजना अवधि में वार्षिक वृद्धि होगी। जिससे ५ वर्षों में १५० करोड़ रुपये मिल सकेंगे। शेष १०० करोड़ रुपये केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों द्वारा दिये गये ऋणों के भुगतान से तथा अन्य पूँजीगत आम से प्राप्त होगा। अतः युक्त तीनों स्रोतों से २४०० करोड़ रुपये प्राप्त होंगे और शेष २४०० करोड़ रुपये अन्य स्रोतों से प्राप्त किये जायेंगे जो अनिश्चित हैं।

अन्य स्रोतों में पहला स्थान विदेशी सहायता तथा विदेशी स्रोतों का है। ८०० करोड़ रुपये इन स्रोतों से प्राप्त होने का अनुमान है। पहली योजना में लगभग ३०७ करोड़ रुपये मिले थे जिसमें से केवल २०० करोड़ रुपये का ही उपयोग हो सका और यह निश्चित हुआ था कि शेष राशि इस योजना में काम आवेगी। इसमें हम तथा इंग्लैंड के साथ कारखानों की राशि सम्मिलित रही होगी, क्योंकि इसकी व्यवस्था पहले से ही हो चुकी थी। अतः यह राशि, ऐसा अनुमान है कि हमारी योजना की आवश्यकताओं का प्रतिनिधित्व करती है। दूसरी योजना के प्रथम वर्ष में अमेरिका ने लगभग ६०० लाख डॉलर सहायता के रूप में दिये थे। अगले वर्षों में अमेरिका से प्राप्त होने वाली सहायता का कोई निश्चित अनुमान लगाना कठिन है। साथ ही अन्य देशों से जो सहायता प्राप्त होगी उसकी व्यवस्था दो बातों पर निर्भर करेगी। प्रथम, भारत एवं अन्य देशों की राजकीय एवं आर्थिक स्थिति और दूसरे

वाणिज्य में लगा दिया जाता है। इसलिए इस क्षेत्र में प्राप्त होने वाले साधनों का सही अनुमान लगाना कठिन है। आयोग ने इस क्षेत्र में विभिन्न स्रोतों से प्राप्त होने वाली राशियों का अनुमान निम्न प्रकार लगाया है<sup>2</sup>—

करोड़ रुपये में

(१) औद्योगिक वित्त कारपोरेशन, राज्य वित्त कारपोरेशन तथा औद्योगिक साक्ष एवं विनिमय कारपोरेशन से प्राप्त होने वाली राशि	...	...	...	४०
(२) प्रत्यक्ष ऋण, अप्रत्यक्ष ऋण तथा केन्द्रीय सरकार द्वारा राजकीय साझेदारी और निजी उद्योगों की हिस्सा पूंजी में राज्य सरकारों का हिस्सा तथा ऋण	...	...	...	२०
(३) विदेशी पूंजी	...	...	...	१००
(४) नये हिस्से (New Issues) द्वारा	...	...	...	८०
(५) विनियोग के लिये प्राप्त होने वाले आन्तरिक साधन	...	...	...	३००
(६) अन्य स्रोत	...	...	...	८०
योग	...	...	...	६२०

निजी क्षेत्र के साधनों का सही अनुमान सही लगाया जा सकता क्योंकि यह कई तथ्यों पर निर्भर करता है। सरकार इनकी कई प्रकार से सहायता कर सकती है जैसे अर्वांछनीय विनियोगों को रोककर, करो में ही डेर फेर करके और विभिन्न कारपोरेशनो द्वारा दी जाने वाली आर्थिक सहायताओं को कुछ चुने हुए उद्योगों को ही प्रदान करके।

यह बताया कठिन है कि ५ वर्षों में विदेशी मुद्रा की कितनी आवश्यकता होगी और कितनी प्राप्त हो सकेगी। यदि हमारा व्यापार तथा व्यापार सम्बन्धी बातें दूसरी योजना प्रवधि में भी वैसी ही रहती हैं जैसे सन् १९५५-५६ में थी और यदि मुद्रा प्रसार पर कड़ा नियन्त्रण रहता है तो यह अनुमान है कि दूसरी योजना काल में लगभग ११०० करोड़ रुपये का भुगतान समुलन में घाटा रहेगा। जिसमें से २०० करोड़ रुपये पौंड पायनों से ६०० करोड़ रुपये विदेशी बाजारों में ऋण प्राप्त करके, विश्व बैंक तथा अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से ऋण लेकर, विदेशी विनियोग द्वारा और अन्त में मित्र देशों की सरकारों से ऋण तथा अनुदानों द्वारा प्राप्त किये जायेंगे। यह अनुमान था कि निजी क्षेत्र में लगभग १०० करोड़ रुपये की विदेशी पूंजी का भी विनियोग होगा। फिर भी विदेशी मुद्रा की बहुत आवश्यकता होगी।

**योजना में उत्पादन तथा विकास के लक्ष्य**

कृषि—इसमें कोई संदेह नहीं कि प्रथम योजना काल में अनाज तथा कच्चे माल के उत्पादन में आशा के विपरीत वृद्धि हुई थी किन्तु हमारी बढ़ती हुई जनसंख्या



तथा मौसम की अनिश्चितता के कारण अनाज जमा करके रखने के लिए उत्पादन को और भी अधिक बढ़ाने की आवश्यकता है। किन्तु यह आवश्यकता अनाज के सम्बन्ध में इतनी अधिक नहीं है जितनी अन्य कृषि वस्तुओं के सम्बन्ध में है। दूसरी योजना में कृषि विकास पर ३ अरब ४१ करोड़ रुपये खर्च किए जाएंगे और राष्ट्रीय विस्तार तथा सामुदायिक योजना क्षेत्रों में इन मदों पर होने वाला व्यय पूर्णतया भलग होगा। अतिरिक्त उत्पादन के मुख्य लक्ष्यों का सूचक एक निम्न प्रकार है। (आधार वर्ष १९४६-४७)

	१९४०-४१	१९४५-४६	१९५०-५१
खाद्यान्न	६१	१११	१२६
तिलहन	६६	१०८	१३७
गन्ना (गुठ)	११४	११८	१४४
कपास	१०६	१६२	२१३
पटसन	१०६	१३६	१६४
अन्य फसलें जिसमें चाय, बहवा, } रबड़ आदि भी शामिल हैं	१०५	१२५	१३६
कुल साबेतर फसलें	१०६	१२१	१४८
सभी पशु	६६	११५	१३५

यदि राज्यों में इन लक्ष्यों को और भी अधिक बढ़ाने का विचार है तबकि मुद्रा प्रसार का भय दूर किया जा सके। उत्पादन में जिस दर से वृद्धि हो रही है उसको देख कर यह सरलता से कहा जा सकता है कि दूसरी योजना के अन्त तक प्रति व्यक्ति खपत १७२ औंस से बढ़कर १८३ औंस हो जायेगी। किन मदों से कितनी वृद्धि होगी यह निम्न तालिका में दिखाया गया है—

(लाख टन)

सिचाई के बड़े साधनों से ...	...	...	२४
सिचाई के छोटे साधनों से ...	...	...	१८
उर्वरक और अन्य खादों से ...	...	...	२५
मुधरे हुए बीजों से ...	...	...	१०
भूमि के विकास और उसे खेती योग्य बनाने से ...	...	...	८
कृषि प्रणाली में आम सुधार से ...	...	...	१५
योग			१००

सन् १९५५ में ६ लाख १० हजार टन रसायनिक खाद की खपत हुई थी जिसको बढ़ा कर सन् १९६० में १८ लाख टन करने का लक्ष्य है। शहरो के कूड़े-कचरे, हरी खाद, खली और दूसरी देशी खादों के प्रयोग को भी बढ़ावा दिया जायेगा। प्रत्येक राष्ट्रीय विस्तार सेवा खंड में एक बीज फाभ और एक बीज गोदाम

खोलने का विचार है इसलिए दूसरी योजना में बीज विकास के लगभग ३००० फार्म खोलने की व्यवस्था की गई है। अनेक राज्यों में राहकारी बीज गोदाम खोलने की योजनाएँ भी बनाई गई हैं। भूमि की फिर से खेती योग्य बनाने का कार्यक्रम म १५ लाख एकड़ नई भूमि में खेती करने और २० लाख एकड़ भूमि को सुधारने का विचार है। जल और भूमि संरक्षण के लिए बाँध बनाने की प्रोत्साहित किया जायगा। पौधों को कीड़ों आदि से बचाने का काम और भी तेजी से करने के लिए वत्तमान केन्द्रों को सुदृढ़ किया जायेंगे और ५ और केन्द्र खोले जायेंगे। राज्यों की योजनाओं में ५००००० एकड़ के वत्तमान क्षणों को सुधारने और २,००,००० एकड़ भूमि में नए बगीचे लगाने की व्यवस्था की गई है। खेती के आर्थिक पहलुओं का अध्ययन करने के लिए २ और केन्द्र खोलने का विचार है। कृषि अनुसंधान के लिए दूसरी योजना में १४ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई। कृषि शिक्षा के लिए इन समय देश में कुल २८ कृषि कॉलेज, ५४ बुनियादी कृषि स्कूल और ४४ विस्तार केन्द्र हैं। अनुमान है कि दूसरी योजना में २५ नए बुनियादी कृषि स्कूल, २१ विस्तार केन्द्र तथा १६ बुनियादी कृषि विभाग और खोले जायेंगे ताकि ग्राम सेवाओं के लिए प्रशिक्षण सुविधाओं का विस्तार किया जा सके।

कृषि विकास में भूमि व्यवस्था के सुधार का महत्वपूर्ण स्थान है। पहली योजना में कई राज्यों में मध्यस्थों को पूरी तरह समाप्त कर दिया गया। साथ ही नास्तकारों के अधिकारों की भी रक्षा की गई और लगान भी कम किया गया। जहाँ तक खेती की जोत की अधिकतम सीमा निर्धारित करने का प्रश्न है, पहली योजना में मुख्य रूप से भविष्य में और भूमि लेने पर प्रतिबन्ध लगाने का नाम हुआ और वत्तमान भूमि की अधिकतम सीमा केवल कुछ ही राज्यों में निर्धारित की गई। दूसरी योजना में जोत की अधिकतम सीमा निर्धारित करने का प्रयत्न किया जायेगा। यह भी विचार प्रकट किया गया है कि एक परिवार के लिए उपयुक्त जोत की तीन मुनी भूमि की अधिकतम सीमा माना जाए। निर्धारित जोत से जितनी अधिक भूमि होगी, सरकार मुआबजा दे कर उस पर अधिकार कर लेगी और उन्हें भूमिहीन कृषकों में तथा ऐसे बेदखल नास्तकारी में जिनके पास अलाभकर जोत है बाँट देगी।

ग्रामीण ऋण-व्यवस्था के पुनर्गठन के लिए सहकारिता का सहारा लिया जायगा और लगभग प्रत्येक दिशा में सहकारी सेवा समितियाँ खोली जायेंगी। दूसरी योजना के लक्ष्यों के अनुसार १०,५०० बड़ी बड़ी ऋण देने वाली सहकारी मत्थाएँ, १,५०० प्रारम्भिक वित्री संस्थाएँ और ३५० गोदाम खोले जायेंगे, जो कारपोरेशन खोलेगी। इसके अतिरिक्त वित्री समितियाँ और अन्य बड़ी बड़ी सहकारी समितियाँ भी ५५०० गोदाम खोलेंगी।

सामुदायिक विवास के क्षेत्र में जो कार्यक्रम पहली योजना में आरम्भ हुआ था उससे आनाप्रद परिणाम निकले हैं। दूसरी योजना के अन्त तक सारे देश में राष्ट्रीय प्रसार सेवा खण्डों का जाल बिछा देने का विचार है। अगले ५ वर्षों में २८०० और राष्ट्रीय विस्तार सेवा खण्ड खोले जायेंगे जिनमें ११२० खण्डों की

सागुदायिक विकास सखों में बढल दियल जायेगा । इस काम के लिये योजना में २ अरब रुपयों की व्यवस्था की गई है ।

दूसरी योजना में पशु पालन और दुग्ध उद्योग पर विशेष बल दिया गया है । पशुओं का स्वास्थ्य और नमल गुधारने के लिये १२५८ केन्द्र-ग्राम, २४५ कृत्रिम पर्यायान केन्द्र, २४४ विस्तार केन्द्र और १६०० चिकित्सालाये खोलने का विचार है । नागरिकों को अच्छा दूध मिल सके, इस उद्देश्य से शहरों में दूध वितरण की ३६ योजनाएँ शुरू की जायेंगी । इनके अतिरिक्त मक्खन निकालने के १२ सहकारी कारखाने और दूध का पाउडर तैयार करने के ७ कारखाने खोले जायेंगे । ज्यादा दूध देने वाले पशुओं की नस्ल सुधारने के लिये भी कई केन्द्र स्थापित किये जायेंगे । भैंसों की नस्ल सुधारने, मर्गी तथा मछली पालन की भी योजनाएँ बनाई गई हैं और पशु पालन के सम्बन्ध में अनुसंधान का एक कार्यक्रम भी बनाया गया है ।

दूसरी योजना में वनों के विकास के लिये २७ करोड रुपये और भूमि सुरक्षण के लिये २० करोड रुपये की व्यवस्था की गई है । जब कि पहली योजना में इन दोनों के लिये १३ करोड रुपये रखे गये थे । दश कार्यक्रमों की कुछ मोटी मोटी बातें इस प्रकार हैं — (१) ३८०,००० एकड़ क्षेत्र के ऐसे जंगल को ठीक-ठाक करना, जिनकी हालत खराब हो गई है और जो पिछले कुछ वर्षों में ही सरकारी नियन्त्रण में आए हैं (२) नहरों और सड़कों के किनारे तथा गाँवों की पड़ी बेकार भूमि में वृक्ष लगाना, (३) जंगलों के ५०,००० एकड़ इलाके में टीक जंगी व्यापारिक महत्व की इमारती लकड़ी के बाग लगाना, ८३,००० एकड़ इलाके में अनुकूपुर (स्प्रूगम) और वाटल के पेड लगाना तथा २,००० एकड़ भूमि में ओपधियों की जड़ी बूटिया लगाना, (४) ५०,००० एकड़ भूमि में दियासलाई की लकड़ी के बाग लगाना, (५) वनों में ७,४०० मील लम्बी सब्जें बनाना या उनका मुधार करना, (६) इमारती लकड़ी मिझाने आदि के लिए मयप्र लगाना; देश की वन सम्पदा का सर्वेक्षण करना, आदि ।

दूसरी योजना में ३० लाख एकड़ से भी अधिक ऐसे क्षेत्र में भूमि सुरक्षण कार्य पर विशेष जोर दिया जायेगा जहाँ भूमि बहुत कट गई है । बिना भूमि के खेतीहर मजदूरों की समस्या पर भी इस योजना में उचित ध्यान दिया गया है ।

सिचाई और बिजली—सन् १९५०-५१ में भारत में ५ करोड १५ लाख एकड़ भूमि में सिचाई होती थी । दूसरे शब्दों में देश में कुल जितनी भूमि में खेती होती थी, इसके केवल १६% भाग में सिचाई की व्यवस्था थी । पर पहली योजना समाप्त होने तक लगभग १ करोड ६३ लाख एकड़ और भूमि में सिचाई होने लगी ।

पहली योजना में सिचाई की जो छोटी और बड़ी योजनाएँ शुरू की गई थी, इनके अतिरिक्त दूसरी योजना में १९५ नई योजनाएँ शुरू करने का विचार है । इनमें से अधिकतर योजनाएँ छोटी और मध्यम प्रकार की होंगी । इसलिये इनसे सिचाई भी जल्दी होने लगेगी । इन सिचाई योजनाओं और पहली योजना में शुरू की गई अपूर्ण योजनाओं से लगभग २ करोड १० लाख एकड़ और अधिक भूमि में

सिंचाई होने की आशा है। इनमें से ६० लाख एकड़ की सिंचाई छोटे साधनों से होगी। १९५५-५६ में भारत में खेती की भूमि के २०% भाग में सिंचाई होती थी परन्तु १९६०-६१ तक यह क्षेत्र बढ़कर २७% हो जायगा।

सिंचाई के लिए दूसरी योजना में ४ अरब १६ करोड़ रुपये खर्च किये गये हैं। इस रकम के अतिरिक्त ३,५८१ नलकूप बनाने के लिए २० करोड़ रुपये की और व्यवस्था की गई है। आशा है इन नलकूपों से ६,१६,००० एकड़ भूमि में सिंचाई होने लगेगी।

मार्च सन् १९५१ में भारत के बिजलीघरों की उत्पादन क्षमता २३ लाख किलोवाट थी। पहली योजना की अवधि में ११ लाख किलोवाट बिजली और तैयार होने लगी। इसका मतलब यह हुआ कि ३,७०० और नगरी तथा गांवों में बिजली पहुँच गई। इस तरह सन् १९५५-५६ में भारत के ७४०० नगरी और गांवों में बिजली लगी हुई थी। इस अवधि में बिजली की खपत भी १४ यूनिट प्रति व्यक्ति से बढ़कर २५ यूनिट प्रति व्यक्ति हो गई।

दूसरी योजना में बिजली घरों की क्षमता ३४ लाख किलोवाट से बढ़कर ६६ लाख किलोवाट करने का विचार है। यह उत्पादन वृद्धि सार्वजनिक और निजी कारखानों तथा जल और उष्ण विद्युत सयंत्रों का उत्पादन बढ़ाकर की जाएगी। सार्वजनिक क्षेत्र में इस पर ४ अरब २७ करोड़ रुपये और निजी क्षेत्र में ४२ करोड़ रुपये खर्च किये जाएंगे।

आशा है कि दूसरी योजना के अन्त तक १८,००० नगर और गांवों में बिजली लग जाएगी। सन् १९६०-६१ तक प्रति व्यक्ति खपत भी बढ़ कर ५० यूनिट होने की सम्भावना है।

बाढ़ नियन्त्रण—देश के कुछ भागों में बाढ़ से बहुत हानि पहुँचती है। इसलिये दूसरी योजना में सिंचाई और बिजली की व्यवस्था के साथ बाढ़-नियन्त्रण का भी कार्यक्रम बनाया गया है। इस कार्यक्रम में सामंजस्य स्थापित करने के लिए और राज्यों द्वारा प्रस्तावित बाढ़-नियन्त्रण योजनाओं पर विचार करने के लिए, सन् १९५४ में केन्द्रीय बाढ़ नियन्त्रण बोर्ड बनाया गया था। बाढ़ नियन्त्रण का विशाल कार्यक्रम बनाने के लिए फिलहाल आवश्यक जानकारी एकत्र की जा रही है। इस बीच मुत्तासमक बंदम उठाए जाएंगे जिनके लिए ६० करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है।

उद्योग और खनिज—दूसरी योजना की विशेषता यह है कि इसमें औद्योगिक एवं खनिज क्षेत्र में सरकारी क्षेत्र को प्रधानता दी गई है। और वास्तव में योजना में जो ६६० करोड़ रुपये के विनियोग करने की व्यवस्था की गई है उनका विनियोग ग्राह्यभूत उद्योगों के विकास के लिए होया, जैसे सोडा और इस्पात, इन्जीनियरिंग उद्योग, बिजली का सामान इत्यादि। स्केला, मिलाई और दुर्गापुर के इस्पात के कारखानों के लिये ३ अरब ५० करोड़ रुपये, मैसूर आइरन एंड स्टील वर्क के विस्तार के लिये ६ करोड़ रुपये खर्च किये गये हैं। इसमें से ३५ करोड़ रुपये की सहायता

विदेशों से पूर्वी, मशीना आदि के रूप में मिलेगी। बिजली का भारी सामान बनाने के लिये एक ब्रिटिश फर्म से रागभौता हुआ है। इस योजना में २१ करोड़ रुपये लगाने का अनुमान है। हिन्दुस्तान मशीन टूल फैक्ट्री की उत्पादन क्षमता बढ़ाने का भी विचार है। इज्जत, बहादुर और रेल के डिब्बों के उत्पादन को बढ़ाने के प्रयत्न भी किये जायेंगे। चित्तोजन लोकोमोटिव फैक्ट्री का इतना विस्तार किया जायेगा कि वहाँ प्रत्येक वर्ष ३०० इज्जत तैयार हों सकें। विसालापटनम के हिन्दुस्तान शिप यार्ड का, पुराने ढग के ६ जहाज और नये ढग के ४ जहाज बनाने योग्य विस्तार किया जायेगा। इसी प्रकार रेल की छोटी तथा बड़ी साइनों के डिब्बों के बनाने की क्षमता का भी विस्तार होगा। नैबेलो में एक लिंगनाईट कारखाना, दक्षिणी प्रकैट और क्लरबेला में खाद बनाने के तीन नये कारखाने खोलने तथा धवाइयो आदि के वर्तमान कारखानों के विस्तार की भी व्यवस्था की जायेगी। लौहा आदि का कागज बनाने का भी एक कारखाना स्थापित किया जायेगा।

उपर्युक्त कार्यक्रम सरकारी क्षेत्र में पूरा किया जायेगा। इसके प्रतिरिक्त औद्योगिक विकास में निजी क्षेत्र भी महत्वपूर्ण भाग लेगा। टाटा भारल एंड स्टील कंपनी और इण्डियन आयरन एंड स्टील कंपनी का भी विस्तार किया जायगा ताकि उनका उत्पादन १२ लाख ५० हजार टन से बढ़कर २३ लाख टन हो जाय। इसके प्रतिरिक्त एल्यूमीनियम, मगनीज, सीमेंट, मोटर गाड़ी, वाइसिकल, सिलाई की मशीन, रसायनिक पदार्थ, कागज और गत्ता, चीनी और वनस्पति तेल, मिल का बना हुआ वस्त्र तथा दवा और मशीन निर्माण आदि उद्योगों का समुचित विकास किया जायेगा।

दूसरी योजना में देश के औद्योगीकरण पर बहुत जोर दिया गया है और उसी प्रकार स खनिज पदार्थों के विकास का भी महत्व बढ़ गया है। खनिज विकास का कार्यक्रम में कोयले को प्रथम स्थान दिया गया है। आजकल भारत में कोयले का उत्पादन ३ करोड़ ८० लाख टन प्रति वर्ष होता है जो सन् १९६०-६१ में बढ़ाकर ६ करोड़ टन कर दिया जायगा। इसमें से १ करोड़ २० लाख टन सरकारी क्षेत्र में और शेष १ करोड़ टन निजी क्षेत्र में निकाला जायेगा। लोहे की भट्टियों में काम आने वाले कोयले के भंडार को सुरक्षित रखने का प्रयास किया जायेगा। सन् १९६०-६१ तक कुछ अन्य खनिज पदार्थों के लक्ष्य निम्न प्रकार हैं—

खनिज लोहा	१२५ लाख टन
खनिज मैगनीज	२० " "
चूने का पत्थर	२३३ " "
मडिया मिट्टी (जिप्सम)	१६७ " "
बाक्साइट	१७५ " "

गत वर्षों में तेल का महत्व भी बहुत बढ़ गया है और इसलिये दूसरी योजना में तेल का पता लगाने के काम पर विशेष ध्यान दिया जायेगा। तेल की

खोज करने तथा प्रशिक्षण देने के लिए ११ करोड़ ५० लाख रुपये की प्रारम्भिक व्यवस्था की गई है ।

**ग्राम और छोटे उद्योग**—दूसरी योजना का मुख्य उद्देश्य बेकार व्यक्तियों को रोजगार प्रदान करना है । छोटे पैमाने के उद्योगों में अधिक व्यक्तियों को काम मिलता है, इसलिए दूसरी योजना में ग्राम और छोटे उद्योगों के विकास के लिए जो कार्यक्रम बनाया जाना था उस पर विचार करने के लिए आयोग ने काबे रामिति नियुक्त की थी जिसने एक योजना संसार की और उद्योगों को अपना काम मुचारु रूप से कर सकने के लिए विचारों की, जिनको दूसरी योजना के कार्यक्रम में पूर्ण रूप से अपनाया गया है । वैसे तो नई औद्योगिक नीति के प्रस्ताव में इन उद्योगों के सम्बन्ध में भारत सरकार ने पहले ही अपना मत प्रगट कर दिया था । इन सब बातों को देखते हुए योजना में ऐसे उद्योगों के विकास के लिये २ अरब रुपये की व्यवस्था की गई है । यह राशि उम पूँजी के अतिरिक्त होगी जो इन उद्योगों को बैंको आदि से मिलेगी । इस राशि को विभिन्न छोटे उद्योगों में इस प्रकार वितरित किया जायेगा —

उद्योग	करोड़ रुपये में
<b>१. हाथकरघा उद्योग</b>	
सूत (रुई) की बुनाई	५६०
रेशम की बुनाई	१५
ऊन की बुनाई	२०
	<hr/> ५६५
<b>२. खादी</b>	
ऊन की कटाई और बुनाई	१६
सूत की विकेन्द्रीय कटाई और खादी	१४८
	<hr/> १६७
<b>३. ग्राम उद्योग</b>	
बाबल की हाथ-कुटाई	५०
धानी की वनस्पति-तेल	६७
गाँव में बने चमड़े के जूते और चमड़ा कमाई	५०
गुड़ और खडसारी	७०
हाथ की बनी दियासलाई	११
अन्य सामोद्योग	१४०
	<hr/> ३८८

४. दस्तकारियाँ	६०
५. छोटे पैमाने के उद्योग	५५.०
६. अन्य उद्योग	
रेलम के कीड़े पातना	५.०
तारिमल की जटा की कटाई और बुनाई	१०
७. सामान्य योजनायें	
प्रसासन, षोड आदि	१५.०
	<hr/>
योग	२००.०

**परिवहन और संचार—**भारत की सुनियोजित प्रगति एवं विकास पूर्ण रूप से सुनगठित परिवहन व्यवस्था पर निर्भर करते हैं इसलिये दूसरी योजना में परिवहन के सभी साधनों में समन्वय स्थापित करने और उनका विस्तार करने की व्यवस्था की गई है। इन काम के लिये कुल १३ अरब ८५ करोड़ रुपये रकम समे हैं— ६ अरब रुपये रेलों के लिये, २ अरब ६६ करोड़ रुपये मंडकों पर, १ अरब रुपये जहाज-रानी बन्दरगाहों, प्रकाश स्तम्भों और अन्तर्देशीय जल परिवहन पर, ४३ करोड़ रुपये नागरिक वायु परिवहन पर और ७६ करोड़ रुपये संचार और प्रसारण पर व्यय किये जायेंगे।

**रेलें—**दूसरी योजना की अवधि में रेलों की बहुत अधिक माल ढोना पड़ेगा और बहुत अधिक यात्रियों को ले जाना और लाना पड़ेगा। इसलिये रेलों की चल अचल सम्पत्ति, दोनों के पुनर्निर्माण और आधुनिकीकरण का काम प्रथम योजना की नीति इन योजना में भी चलता रहेगा। अनुमान है कि सन् १९६०-६१ में रेलों को १८ करोड़ १० लाख टन माल ढोने की आवश्यकता होगी। सन् १९५५-५६ में केवल १२ करोड़ टन माल ढोने के लिये कहा गया था। परन्तु इसमें संदेह है कि रेलें इतनी व्यवस्था करने में समर्थ होगी। उन्हें डिब्बों और पटरियों की कमी अनुभव होगी। दूसरी योजना में ७४२ मील लम्बी नई पटरियाँ बिछाई जायेंगी, ८०० मील लम्बी पटरियाँ बढ़ाई जायेंगी, १६०७ मील लम्बी पटरियाँ दुहरी की जायेंगी। २६५ मील छोटी टार्डिन को बड़ी लाईन में बदला जायेगा। ८२६ मील लम्बे रेल मार्ग पर पिजली की गाड़ियाँ चलाने का प्रबन्ध किया जायेगा, १२६३ मील लम्बे रेल मार्ग पर डीजल इंजन चलाये जायेंगे और २२५८ इंजन, ५ पहियों वाले, १०७ २४७ माल के डिब्बों तथा ११३६४ सवारी डिब्बों को प्राप्त किया जायेगा, इनमें से १३५२ इंजन, २३,८५२ माल के डिब्बे और ६४४७ सवारी डिब्बे, पुराने इंजनों, माल के डिब्बों और सवारी डिब्बों का स्थान लेंगे। चितरजन और टैलको कारखानों का इतना विस्तार किया जायेगा कि वहाँ प्रति वर्ष ४०० इंजन वन सड़क चक्की बतगान कार्पिन उत्पादन केवल १७५ इंजन है। सवारी डिब्बों का उत्पादन भी १२६० से बढ़ाकर लगभग १८०० वार्षिक कर दिया जायेगा। साथ ही रेल उपनोक्तानों को विशेषकर तीसरे दर्जे के यात्रियों को और अधिक सुविधाएँ दी जायेंगी।

**सड़कें—**दूसरी योजना में केन्द्रीय और राज्य सरकारों ने सड़कों के लिये २ अरब ४६ करोड़ रुपये रखे हैं। अपने अतिरिक्त केन्द्रीय सड़क कोष से २५ करोड़ रुपये और मिलेंगे। पहली योजना में सड़क निर्माण का जो कार्य आरम्भ हुआ था उसे जारी रखने के अतिरिक्त, सड़कों को आपस में मिलाते वाली ६०० मील लम्बी सड़कें और ६० बड़े पुल बनाये जायेंगे, १७०० मील लम्बी सड़कें सुधारी जायेंगी, और मोटर गाड़ियां वाली ३००० मील लम्बी वर्तमान सड़कें चौड़ी की जायेंगी। राज्यों के सड़क विकास कार्यक्रम के अन्तर्गत दूसरी योजना की अवधि में १०००० मील सड़कें बनने की आशा है। सड़क परिवहन के राष्ट्रीयकरण कार्यक्रम के लिये योजना में १३ करोड़ ५० लाख रुपये की व्यवस्था की गई है।

**जहाजरानी—**दूसरी योजना की अवधि में ३ लाख टन के और जहाज बनाने का पिचार है। ६० हजार टन के वर्तमान जहाजों के ब्रेकार होने की गुंजाइश भी रही गई है। जहाजरानी के लिये योजना में जितनी राशि निश्चित की गई है उसमें से २० करोड़ रुपये ईस्टरन दीपिंग कॉरपोरेशन और एक नये स्थापित होने वाले सरकारी कार्पोरेशन में लगाये जायेंगे। योजना का अन्तिम लक्ष्य यह है कि सारा का सारा तटवर्ती व्यापार और भारत के समुद्र पार व्यापार का समुचित भाग भारतीय जहाजों द्वारा हो।

**बन्दरगाह—**बन्दरगाहों के विकास के लिये ४० करोड़ की व्यवस्था की गई है। समुद्र तट पर स्थित राज्यों के छोटे बन्दरगाहों के विकास के लिये तथा प्रदीप, मंगलौर, और मालपी में मय मण्डु के लिये उपयुक्त बन्दरगाह बनाने के लिये भी ५ करोड़ रुपये रखे गये हैं।

**अन्तर्देशीय नौकानयन—**अन्तर्देशीय जल परिवहन विकास के लिये ३ करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई है। इनमें से १ करोड़ १५ लाख रुपये बकिचम नहर के और ४३ लाख रुपये पश्चिमी तट की नहरों के विस्तार पर खर्च किये जायेंगे। बाकी राशि गंगा-ब्रह्मपुत्र बोर्ड की योजनाओं के लिये दी जायेगी।

**नागरिक वायु परिवहन—**दूसरी योजना में नागरिक उड्डयन कार्यक्रम के लिये १२ करोड़ ५० लाख रुपये और ऐअर कॉरपोरेशन के लिये ३० करोड़ ५० लाख रुपये की व्यवस्था है। ८ हवाई अड्डे और स्लाईडर उतरने के अड्डे बनाने जायेंगे। 'इमक' अतिरिक्त 'पुराने' हवाई अड्डों का आधुनिकीकरण किया जायेगा।

**संचार एवं प्रसारण—**संचार विकास कार्यक्रम के अन्तर्गत अन्य योजनाओं के अतिरिक्त २० हजार डाकघर, १४०० तारघर, १२०० शॉर्टवेव फोन घर खोले जायेंगे और १ लाख ८० हजार टेलीफोन लगाये जायेंगे। दूसरे स्थानों में फोन करने की व्यवस्था का जाल बिछाया जायेगा।

दूसरी योजना में रेडियो स्टेशन और अधिक नहीं खोले जायेंगे बल्कि सब केन्द्रों के प्रसार क्षेत्रों को और अधिक बढ़ाने का प्रयत्न किया जायेगा। देश में टेलीविजन लगाने की दिशा में काम शुरू किया जायेगा। देहातों में रेडियो के प्रति



रुमि पैदा करने के लिये १००० म ग्रामिन आवादी वाल सभी गाँवों में नचायती रेडियो सैट लगाये जायेंगे जिनकी संख्या लगभग ७२ हजार होगी ।

**सामाजिक सेवाएँ—**सामाजिक सेवाओं पर लगभग ६४५ करोड़ रुपया व्यय किया जायगा । सन १९६१ तक ६ से ११ वर्ष की आयु तक के बच्चा में से लगभग ६३% और ११ से १४ वर्ष तक की आयु के बच्चा में से २३% बच्चा की शिक्षा प्रदान की जायेगी । इस काम के लिय ५३००० नव प्राइमरी जूनियर और ३५०० मिडिल सीनियर स्कूल खोले जायेंगे । इनमें से २०४०० बुनियादी स्कूल होंगे । १२०० हाई स्कूलों को हायर सेकेंडरी स्कूलों में बदल दिया जायगा । कृषि शिक्षा विकसित किया जायगा और नव-नव इंजीनियरिंग स्कूल खोले जायेंगे । बिस्व विद्यालय शिक्षा के लिय ५७ करोड़ रुपया की व्यवस्था की गई है । दूसरी योजना में स्वास्थ्य योजनाओं के लिय २ अरब ७४ करोड़ रुपया की व्यवस्था की गई है जिसमें से ४३ करोड़ रुपया नये अस्पतालों खोलने और उनके सुधार पर खर्च किये जायेंगे । आशा है कि अस्पताल व्यवस्था की संख्या में २४% की वृद्धि होगी और चिकित्सालयों में २६% की वृद्धि होगी डाक्टरों में १८% की नर्तों में ४१% की और स्वास्थ्य सहायकों में ७५% की वृद्धि होगी ।

१३ लाख मकानों को बनवाने के लिए १२० करोड़ रुपया की व्यवस्था की गई है और घरणाधिकार के पुनर्वासन के लिए ६० करोड़ रुपय खर्च किए जायेंगे ।

### दूसरी योजना और बेकारी—

भारत में बेकारी की समस्या ३ प्रकार की है — शहरी और देहाती में जो लोग बेकार हैं उन्हें रोजगार दिलाने में नए श्रमिकों का रोजगार देना जो प्रति वर्ष २० लाख की संख्या में बढ़ते जा रहे हैं और शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में जिन्हें पूरे समय काम नहीं मिलता उसे पूरे समय के लिए रोजगार दिलाना । इसीलिए बेकारी की समस्या को सुलझाने के लिए जितने रोजगारों की आवश्यकता है वे नीचे की तालिका में दिखाए गए हैं —

	(लाख रुपयों में)		
	शहरी क्षेत्रों में	देहातों में	कुल योग
नया रोजगार चाहने वालों की लिए	३८	६२	१००
पुराने बेरोजगारों के लिए	७५	२८	१०३
योग	११३	९०	२०३

इस प्रकार दूसरी योजना में एक करोड़ ५० लाख व्यक्तियों का पूरे समय के लिए काम दिलाने के लिए जिसमें शिक्षित व्यक्तियों के लिए लगभग २० लाख रोजगार सम्मिलित हैं जिनमें से ५ लाख ५० हजार उन लोगों के लिए हैं जो इस समय बेकार हैं और १४ लाख ५० हजार उन लोगों के लिए हैं जिनकी संख्या आगामी ५ वर्षों में बढ़ने की संभावना है । समस्या की गंभीरता तथा आकार को देखते हुए

नियोजन आयोग ने स्पष्ट कर दिया है कि, "यह आशा करना अनुचित होगा कि दूसरी योजना के अन्त तक पूर्ण रोजगार की स्थिति स्थापित हो सकेगी। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए नियोजित प्रयत्नों को समकालांतर द्वारा ही पूरा किया जा सकता है जिसकी अवधि दूसरी योजना से भी अधिक लम्बी होगी।" फिर भी हमको रोजगारों की समस्या को अधिकतम करने के लिए प्रयत्न करने ही होंगे। दूसरी योजना के पूरे समय के लिए रोजगार के जिन नये अवसरों को प्रदान करने की सम्भावना है वे इस प्रकार हैं —

दूसरी योजना में रोजगार के अवसर

				(रकम लाखों में)
(१) निर्माण	...	...	...	२१'००
(२) सिंचाई	...	...	...	० ५१
(३) रेलें	...	...	...	२ ५३
(४) अन्य परिवहन और मरार	...	...	...	१'५०
(५) उद्योग और खनिज	..	...	...	७ ५५
(६) घरेलू और छोटे उद्योग	...	...	...	४'५०
(७) जंगलात, मछली, व्यवसाय, राष्ट्रीय विस्तार सेवा तथा सल्लन योजनायें				४ १३
(८) शिक्षा	.	...	...	३ १०
(९) स्वास्थ्य	...	...	...	१ १६
(१०) अन्य सामाजिक सेवायें	...	...	...	१ ४२
(११) सरकारी नौकरियाँ	..	..	...	४ ३४
(योग १ से ११ तक का)	..	...	...	५१ २६
(१२) अन्य, व्यापार एवं वाणिज्य सहित				
(१ से ११ तक के योग का ५२%)	...	...	...	२७'०४
सर्व योग		...	...	७८ ०३
या मोटे तौर पर		...	...	८० लाख

उपर्युक्त सारिका में जो अन्तिम मद में जो प्रतिशत दिया गया है वह धर्मा है जो सन् १९५१ की जनगणना की गणना के समय था। इसका अभिप्राय यह हुआ कि सन् १९६१ में भी यही अनुपात रहेगा यद्यपि आशा यह की जाती है कि विकास कार्यक्रमों की प्रगति के साथ-साथ यह अनुपात भी बढ़ता जायेगा। ऐसा अनुमान है कि कृषि विकास की नई नई योजनाओं में लगभग १६ लाख नए व्यक्तियों को रोजगार मिल सकेगा। सिंचाई योजनाओं और ग्रामीण तथा छोटे उद्योगों के विकास से भी ग्रामों में बेकारी की समस्या कुछ कम होगी।

नियोजन आयोग ने सन् १९५५ में बेकारी की समस्या को सुलभ करने के लिए तथा अध्ययन करने के लिए एक विशेष ग्रुप को नियुक्त किया था। इस अध्ययन-

का मुख्य उद्देश्य ऐसी योजना प्रस्तुत करना था जिससे शिक्षित व्यक्तियों में बेकारी की समस्या को सुनभाया जा सके। इस मुद्दे का अनुमान था कि लगभग ५३ लाख शिक्षित व्यक्ति उस समय बेकार थे और दूसरी योजना के अन्त तक इनकी संख्या २० लाख हो जाने की सम्भावना थी। दूसरी योजना में लगभग १४३ लाख शिक्षित व्यक्तियों को रोजगार मिल जायेंगे और इसलिए केवल ५३ लाख शिक्षित व्यक्तियों को रोजगार प्रदान करने की समस्या रह जाती है। मुद्दे में कई योजनाएँ प्रस्तुत की थी जिनकी नियोजन आयोग की सिफारिश के अनुसार पहले कुछ चुने हुए क्षेत्रों में ही लागू किया जायगा और यदि उनमें परिणाम अच्छे होते हैं तो उनको सामान्य रूप से अपनाया जायगा।

कुछ भी हो योजना के अन्त तक कृषि व अतिरिक्त श्रम क्षेत्रों में कुल ८० लाख रोजगार अवसर मिल सकेंगे तथा ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि तथा भूमि सुधार कार्यक्रमों के कारण १६ लाख अन्य व्यक्तियों को और रोजगार मिल जायगा। इसके अतिरिक्त अन्य क्षेत्रों में भी रोजगार अवसर प्रदान किये जायेंगे और इस प्रकार योजना में बेकारी को कम करने के लिए काफी प्रयत्न किए गये हैं किन्तु बेकारी की समस्या उतनी ही रहेगी जितनी प्रथम योजना के अन्त में थी। सब तो यह है कि भारत में बेकारी की समस्या एक दीर्घकालीन समस्या है जिसकी अलग वालीन उपायों से दूर नहीं किया जा सकता। इसके लिए कई पंचवर्षीय योजनाओं का निर्माण करना होगा।

राष्ट्रीय आय—ऐसा अनुमान है कि सन् १९५५-५६ में जो आय १००० करोड़ रुपये थी वह सन् १९६०-६१ में बढ़ कर १३४८० करोड़ रुपये हो जायगी। यहाँ तक में लगभग २४% की वृद्धि होगी। प्रथम योजना काल में प्रति व्यक्ति आय २५४ रुपये से बढ़ कर २८१ रुपये हो गई थी। अर्थात् ११ प्रतिशत की वृद्धि हुई थी और दूसरी योजना के अन्त तक प्रति व्यक्ति आय ३३० रुपये हो जायगी यहाँ तक में लगभग १८% की वृद्धि होगी। सन् १९५५-५६ में राष्ट्रीय आय में कृषि तथा सहयोग क्षेत्रों का भाग ४८% था जो सन् १९६०-६१ में बढ़ कर ४६% रह जायगा परन्तु धान तथा वारधाना का हिस्सा ६% से बढ़ कर ११% हो जाने की सम्भावना है। परन्तु यह वृद्धि उसी समय होगी जबकि नियोजन में सामंजस्य रहे, विदेशी सहायता मिलनी रहे अल्पसंख्यक कम से कम हो व्यक्तियों का सहभाग प्राप्त होता रहे ताकि उत्पादित के उत्पन्न होने की अपनाने एवं विकास के लिए उपयुक्त आभावपूर्ण उत्पन्न हो सके।

### दूसरी योजना के गुण—

दूसरी योजना प्रथम योजना की अपेक्षा अधिक बड़ी तथा उत्पादपूर्ण है और योजना श्रद्धा से अन्त तक भारत के प्रति व्यक्ति वास्तविक आय काफी बढ़ जायगी और आर्थिक दशा भी सुधर जायगी। इस योजना में निम्न गुण हैं—

१ योजना में वास्तविक लक्ष्यों पर तथा उत्पादन की मात्रा पर ध्यान दिया गया है न कि वित्त पर। दूसरे शब्दों में उन्होंने पहले यह निश्चित कर दिया है

कि उनको दूसरी योजना अवधि में इतना उत्पादन करना है और तत्पश्चात् उनके लिए वित्त का प्रबंध करने के प्रयत्न विय है। प्रथम योजना में उन्होंने पहले यह निश्चित किया था कि उनको योजना अवधि में कुल बिना खर्च करना है जिनके अनुसार उन्होंने अपने लक्ष्य निर्धारित किये थे। इस प्रकार प्रथम योजना में न तो प्राप्ति की जाँच ही हो सकती थी और न वास्तविक प्रगति का अनुमान ही लगाया जा सकता था। अतः दूसरी योजना पहली की अपेक्षा अपने दृष्टिकोण में अधिक वास्तविक है। किन्तु वित्तीय तथा उत्पादन सम्बन्धी लक्ष्यों में समन्वय स्थापित करने के लिये यह आवश्यक है कि हमारे पास (अ) विभिन्न वस्तुओं के उत्पादन सम्बन्धी लक्ष्यों की पूर्ति के लिये आवश्यक कच्ची सामग्री, मजिन, श्रम इत्यादि के सही और पूरे अनुमान हों और (ब) हमें वह मूल्य भी मालूम हो जिन पर भविष्य में यह साधन उपलब्ध होंगे। दुर्भाग्यवश इन वस्तुओं के सम्बन्ध में विश्वमनीय सूचनार्थ प्राप्त करना असम्भव है और इसलिये वस्तुगत नियोजन में अनेकों प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न होंगी। प्रजातान्त्रीय नियोजन के अन्तर्गत भारत जैसे आर्थिक दृष्टिकोण से पिछड़े हुए देश जहाँ आर्थिक नियोजन की आवश्यकताओं का निरा प्रशासन सम्बन्धी व्यवस्था पयाप्त नहीं है और जहाँ पर हर विभाग और हर मन्त्रालय इस बात के लिये ध्यानुर है कि वह अपने कार्यक्रमों पर अधिक से अधिक धन व्यय करे, वित्तीय नियोजन की अपेक्षा वस्तुगत नियोजन पर अधिक बल देने का आवश्यक परिणाम यह होगा कि एक ओर तो अपव्ययी खर्चें हों और दूसरी ओर अत्यधिक राजकीय व्यय से मुद्रा प्रसार उत्पन्न होगा। प्रथम पंचवर्षीय योजना में वित्त मन्त्रालय ने राजकीय व्यय पर कठोर नियंत्रण करने की नीति इस सिद्धान्त पर अपनाई थी कि बिना परिस्थितियों के अतिरिक्त किसी को भी उस धन से अधिक खर्च करने की आज्ञा नहीं दी जानी चाहिये जो उसके लिये पहले से निर्दिष्ट कर दिया गया हो। किन्तु वस्तुगत नियोजन में यह आधार गलत हो जायगा। विभिन्न विभाग और मन्त्रालय किसी न किसी बहाने दूसरा पंचवर्षीय योजना में निर्दिष्ट विषय वस्तुगत लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिये अपने वित्तीय लक्ष्यों का उत्पन्न करने के लिये मोर्चेगा। योजना अवधि में जितने धन के विनियोग करने की आज्ञा की गई थी उतने धन का विनियोग न करके राजकीय व्यय को कम करना अच्छी बात नहीं होगी। परन्तु इससे भी अधिक बुरी बात यह होगी कि अपव्ययी खर्चें जिनसे जाग्रत जनता का धन की हालि हो और उनको अनियन्त्रित मुद्रा प्रसार के चुरे परिणाम सहन करना पड़ें।<sup>3</sup> अतः यह स्पष्ट है कि वस्तुगत नियोजन में अधिक सतर्कता बतानी होगी।

२ दूसरी योजना में हमारे देश की अर्थव्यवस्था अधिक मनुष्यन हो जायेगी। पहली योजना में कृषि मिर्चाई और शक्ति व विद्युत को अधिक बल प्रदान किया गया था इसीलिये दूसरी योजना में औद्योगिक विकास पर अधिक जोर दिया

की दर दुगुनी हो सके। भारत में वचता की चालू दर ७% है और पिछले ५ वर्षों में लगभग १% की ही वृद्धि हो पाई है। ऐसा सोचना अत्यन्त आशावादी होगा कि अगले ५ वर्षों में वृद्धि की दर एक दम बढ़ जायेगी। जैसी सरकार की नीति है, आय के वितरण की असमानताओं को कम करने से कुल बचतों की मात्रा और भी कम हो जायेगी। हमारे देश में अधिकांश व्यक्तियों का साक्षात् उपभोग न्यूनतम स्तरों से भी नीचा है और यह अनुमान लगाया गया है कि उपभोक्ता व्यय में जो वृद्धि होगी उसका लगभग ५०% बचत साक्षात् में ही व्यय किया जायेगा। हमारे यहाँ कुछ ऐसी प्रथा चली आ रही है कि कुछ वर्षों में अच्छी फसलें रहने के बाद थोड़े से वर्षों तक अवश्य ही खराब फसलें आती हैं। वर्तमान परिस्थितियों में इसलिये अगले ५ वर्षों में बचतों में ८% की वृद्धि की आशा करना एक सुरक्षित अनुमान नहीं है, और इसलिये वास्तविक माधना के अनुसार योजना के प्रकार का पुनर्निर्धारण होना चाहिये।<sup>4</sup>

कुछ लोग यह तर्क दे सकते हैं कि योजना के अन्तर्गत जो भी लक्ष्य निर्धारित किये जाते हैं, यदि उनके लिये पर्याप्त साधन उपलब्ध न हों तो उनमें आवश्यक काँट छोट की जा सकती है। निन्तु क्या यह खराब नियोजन नहीं होगा क्योंकि इसका जनता पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ेगा और यदि सरकार अपने वास्तविक लक्ष्यों को पूरा करने का प्रयत्न करती है तो देश में अत्यधिक मुद्रा प्रसार उत्पन्न हो जायेगा। इसलिये पूर्व निश्चित लक्ष्यों में हेर फेर करने की नीति दोषपूर्ण होगी और अच्छा यही होगा कि देश के वर्तमान साधनों की दृष्टि में रख कर योजना को वास्तविक बनाने का प्रयत्न करना चाहिये।<sup>5</sup> प्रो० सिनोय ने भी अनियन्त्रित मुद्रा प्रसार के भय की ओर संकेत किया है जो मुख्य रूप से अत्यधिक उत्पादनपूर्ण योजना के परिणामस्वरूप उत्पन्न होगा।<sup>6</sup>

३ योजना में तीसरा दोष यह भी बताया जाता है कि इसमें उपभोक्ताओं की क्रय शक्ति की ओर उचित ध्यान नहीं दिया गया है। आर्थिक विकास के क्रम में जो कुछ भी व्यय विकास कार्यक्रमों पर किया जाता है वह थमिका और कच्चे माल के उत्पादकों के पाम पहुँच जाता है जिसको वे अन्त में उपभोग की वस्तुओं पर खर्च करते हैं। उपभोक्ताओं की सक्रिय क्रयशक्ति में निरन्तर वृद्धि होते रहना इसलिये आवश्यक है कि उत्पादन का क्रम जारी रहे और अन्त में देश के सारे लोगों को का पूर्ण उपयोग हो सके। यदि व्यक्ति उत्पादित की गई सभी वस्तुओं का उपयोग करने के लिये असमर्थ है तो विकास कार्यक्रम बीच में ही ठप्प हो जायेगा। ठीक यही बात हमारी योजना में भी देखने में आती है। क्योंकि राष्ट्रीय आय पर करारोपण का प्रतिशत ७% से बढ़कर सन् १९६०-६१ में ६ या १० प्रतिशत हो

4 Cf Prof B R Shenoy, A Note of Dissent on the Memorandum of the Economists' panel, Page 4

5 Cf. P. C. Jain's Article loc cit, Page 15

6. Loc cit Page 3

जायेगा। हो सकता है कि साधनों की कमी को पूरा करने के लिये यह प्रतिगत १२ हो जाये। वैसे ही हमारे देश में कर भार बहुत अधिक है और यदि करासोपण में और भी वृद्धि कर दी जायेगी तो जनता, व्यापार और उद्योग के लिये कर भार असह्य हो जायेगा। इससे अनिश्चित जित करासोपण से व्यक्तियों की नव शक्ति कम होने की सम्भावना होगी उगये सबस्य ही योजना की काम प्रगति में बाधा पड़ेगी। राष्ट्रीय आय की वृद्धि के साथ-साथ सरकार की कर आय में वृद्धि होगा तो स्वाभाविक ही है। किन्तु यदि यह वृद्धि व्यक्तिगत की नव शक्ति को कम करके प्राप्ति की गई तो योजना की सफलता कठिन हो जायेगी। ठीक यही परिणाम हम समय होगा जबकि व्यक्तियों का अपना उपभोग कम करने और अपनी वचने अधिक करने के लिये बाध्य किया जायेगा। कील के सामान्य मिडलम ने हम बात के महत्त्व को नीची-भाँति निड कर दिया है। इसलिये योजना में उपभोक्ताओं की नव-शक्ति की ओर जो ध्यान नहीं दिया गया है वह बहुत बड़ी कमी है।

४ योजना में हीनार्थ प्रवर्धन की जो १२०० करोड़ रुपये की राशि निश्चित की गई है उसमें अनुचित मुद्रा प्रसार उत्पन्न होगा। वैसे तो नियोजित आर्थिक विकास के कार्यक्रम का मुद्रा प्रसार एक प्रयत्न परिणाम है किन्तु इन पर बड़ी निगरानी होने चाहिये। प्रो० गिनोप ने ठीक ही कहा है कि “यदि हम यह मान भी लें, कि राष्ट्रीय आय की वृद्धि की दर दुगुनी हो जायेगी, तो भी अतिरिक्त मन्दी की माँग उनकी नहीं होगी कि वर्तमान मुद्रा पूर्ति का लगभग ५०-६० प्रतिगत का हीनार्थ प्रवर्धन करना उचित हो ..... यह स्पष्टतया मुद्रा स्फीति-कारण होगी।”

५ यद्यपि दूसरी योजना में पहली योजना की त्रुटियों को दूर करते हुए औद्योगिक विकास को उचित महत्त्व प्रदान किया गया है किन्तु यह उम्भव है कि बड़े कारखानों द्वारा उपभोग की तन्मूला का उत्पादन न होकर हमारे देश का औद्योगिक ढाँचा असंतुलित हो जाये। यदि नियोजन आयोग की, छोटे उद्योगों को बड़े उद्योगों की प्रेरणा विकसित करने की योजना सकल हो जाती है तो बड़े उद्योग पीछे रह जायेंगे और मशीन तथा इत्यादि की माँग करने के स्थान पर कम होने लगेंगे। इसी समस्या का दूसरा पहलू यह है कि भावी औद्योगीकरण मन्कारी तथा निजी क्षेत्रों के समुक्त प्रयत्नों पर निर्भर करेगा। यद्यपि दूसरी योजना में निजी क्षेत्र में व्यय की राशि को २४०० करोड़ रुपये पर निर्धारित किया गया है, किन्तु इस ओर कोई भी ध्यान नहीं दिया गया कि इतनी बड़ी राशि का प्रचलन करने में होना, और यह बात योजना में स्पष्ट भी कर दी गई है। इसका अभिप्राय यह हुआ है कि यदि निजी क्षेत्र को आवश्यक साधन नहीं मिलत (जिनके प्राप्त न होने की घाजा भी है) तो निजी क्षेत्र में औद्योगिक विकास बहुत पीछे रह जायेगा और दूसरी योजना में उनकी औद्योगिक उन्नति नहीं हो पायेगी जिनकी प्राप्ति की जाती है। इसी समस्या का तीसरा पहलू यह है कि दूसरी योजना में बेकारी की समस्या

को दूर करने पर अधिक जोर दिया गया है और वास्तव में कुटीर तथा छोटे उद्योगों के विकास को अधिक महत्त्व देने में पञ्च मे यही मुख्य उर्क भी दिया जाता है किन्तु नियोजन आयोग ने उत्पादित वस्तुओं की नगदों पर कोई भी ध्यान नहीं दिया गया है जो अनिवार्य रूप से ही अधिक हागी। क्योंकि इनका उत्पादन मशीनों द्वारा नहीं होगा। हमारी आवश्यकताओं को देखते हुए नियोजन आयोग को एक ऐसी नये प्रकार की मशीनों बनाने की व्यवस्था करनी चाहिये थी जिससे वस्तुओं की लागतें तो कम हो परन्तु जिनके लिये पूँजी के विनियोग की प्रति इकाई पर अधिक धनिकों की आवश्यकता हो। जब तक ऐसा नहीं किया जावेगा हमारी बेकारी की समस्या स्थायी रूप से दूर नहीं की जा सकेगी। ऐसी व्यवस्था का अभाव भी दूसरी योजना का एक बड़ा दोष है।<sup>१</sup>

**योजना की प्रगति**—मई सन् १९५८ में नियोजन आयोग ने दूसरी योजना की प्रगति एक भविष्य के सम्बन्ध में अपना एक मैमोरेण्डम निकाला था जिसमें उन्होंने योजना की पिछले २ वर्षों की प्रगति के सम्बन्ध में कुछ महत्वपूर्ण बातें स्पष्ट की थी। अभी तक (६ मई सन् १९५९) योजना की तीसरे वर्ष की प्रगति के सम्बन्ध में कोई सूचना प्राप्त नहीं हुई है इसलिये हम यहाँ पर केवल योजना के पहले दो वर्षों की प्रगति की ही चर्चा करेंगे। मैमोरेण्डम में जो तथ्य दिये गये हैं उनके आधार पर बिना किसी संकोच के कहा जा सकता है कि योजना की प्रगति निर्धारित लक्ष्यों की तुलना में काफी कम हुई है। कृषि उत्पादन के क्षेत्र को ही लीजिये, पहले दो वर्षों में निर्यात लक्ष्य में २५% कम ही उन्नति हो पाई है। यह निम्न तालिका से भली-भाँति स्पष्ट हो जाता है—

(लाख टनों में)

कार्यक्रम	योजना का लक्ष्य	१९५६-५७ की प्रगति	१९५७-५८ की अनुमानित प्रगति	दो वर्षों का योग
बड़ी सिंचाई योजनाएँ...	३०२	१७	२७	४४
छोटी सिंचाई योजनाएँ...	१८६	३०	४०	७०
रसायनिक खाद एवं डेन्नी खाद...	३७७०	३६	७७	११३
अच्छे बीज	३४०	१७	२०	३७
भूमि विकास...	६४	०६	१७	२६
उन्नत कृषि विधियाँ...	२४७	२२	३०	५७
<b>योग</b>	<b>१५४१</b>	<b>१३१</b>	<b>२३१</b>	<b>३६२</b>

योजना अवधि में १२ करोड़ एक्ड भूमि पर छोटी और बड़ी सिंचाई योजनाओं

द्वारा सिंचाई होने का लक्ष्य निर्धारित किया गया था, परन्तु सन् १९५६-५७ में ६८ लाख एकड़ और सन् १९५७-५८ में १११ लाख एकड़ अतिरिक्त भूमि पर ही सिंचाई हो सगी है और सन् १९५८-५९ में अनुमान है कि २०३ लाख एकड़ अतिरिक्त भूमि पर और सिंचाई हो सकेगी। इस प्रकार पहले तीन वर्षों में कुल ३७३ लाख एकड़ अतिरिक्त भूमि पर ही सिंचाई हो सगी है। केवल यही नहीं बल्कि जो कुछ भी सिंचाई सुविधायें प्रदान की गई हैं उनका पूरा उपयोग भी नहीं किया जा सका है।

शक्ति विन्यास के कार्यक्रम के अनुसार योजना अवधि में ३५ लाख K. W. अतिरिक्त शक्ति का उत्पादन करने का लक्ष्य निर्धारित किया गया था। किन्तु पहले तीन वर्षों में केवल ७ लाख किलोवाट अतिरिक्त शक्ति के उत्पादन होने की आशा है और वर्तमान अनुमान यह है कि अब योजना काल में केवल ३० लाख किलोवाट अतिरिक्त शक्ति ही उत्पन्न हो सकेगी जब कि योजना का लक्ष्य ३५ लाख किलोवाट निर्धारित किया गया है।

बड़े तथा मध्यम पैमाने के उद्योगों, जिनके लिये ७६० करोड़ रुपये की राशि नियत करी गई थी अब यह आशा करी जाती है कि इन पर केवल ५८२ करोड़ रुपये की योजनाएँ ही कार्यान्वित की जा सकेंगी और शेष योग्यता के बाढ़ कार्यान्वित होगी। इस भीमी प्रगति का मुख्य कारण यह है कि हमें पर्याप्त विदेशी विनिमय उपलब्ध नहीं हो पा रहा है। निजी क्षेत्र में इन उद्योगों पर ८४० करोड़ रुपये के खर्च करने का लक्ष्य निर्धारित किया गया था। किन्तु पहले दो वर्षों में कुल विनियोग लगभग १३५ करोड़ से १४० करोड़ के बीच में ही हो पाया है और अब यह आशा की जाती है कि योजना के अन्त में निजी क्षेत्र में ५७५ करोड़ रुपये का ही विनियोग किया जा सकेगा और निर्धारित लक्ष्यों में से केवल ७० से ७५% तक ही लक्ष्यों की पूर्ति हो सकेगी। अनुमान है कि भारी रसायनिक पदार्थ, वाहन बनाने की मशीनें, इजरा, रेल के डिब्बे, राईनिंग, विजली इंजीनियरिंग उद्योगों और मशीन उपभोक्ता वस्तुओं के लक्ष्य दूसरी योजना के अन्त तक पूरे हो सकेंगे। किन्तु एल्यूमीनियम, सीमेंट, रंग का सामान मशीन, स्वयं चलने वाली मशीनें जैसे मोटरें और फेर्रोमैग्नेटिक सम्बन्धी उत्पादन के लक्ष्य पूरे न हो सकेंगे। योजना अवधि में कोयले के उत्पादन का लक्ष्य ३२० लाख टन पर निर्धारित किया गया है। परन्तु अभी तक जो उन्नति हुई है उस से यह आशा की जाती है कि योजना अवधि में केवल ४० लाख टन कोयला ही उत्पन्न हो सकेगा।

शिक्षा सम्बन्धी सुविधाओं के सम्बन्ध में यह आशा की जाती है कि योजना के अन्त तक निर्धारित लक्ष्य से भी अधिक प्रगति हो जायगी। जहाँ तक नये रोजगार प्रदान करने का सम्बन्ध है यद्यपि हुई अम शक्ति को काम दिलाने वाले अवसरों में पर्याप्त विस्तार होने की सम्भावनाएँ प्रतीत नहीं होती और इसका मुख्य कारण यह है कि विनियोग की प्रगति की दर आवश्यकताओं की अपेक्षा बहुत कम है। ऐसा अनुमान है कि पहले दो वर्षों में लगभग २० लाख नये कामों के अवसर वृद्धि क्षेत्र के बाहर प्रदान किये गये हैं और लगभग १० लाख तीसरे वर्ष में प्रदान किये



जाने की आशा है। योजना अवधि के लिये यह अनुमान है कि कृषि क्षेत्र के बाहर लगभग ६५ लाख काम के नये अवसर प्रदान हो सकेंगे और इस प्रकार योजना के पूरे लक्ष्य प्राप्त होने की आशा नहीं है।

मैमोरेण्डम के अनुसार पहले २ वर्षों में योजना पर कुल व्यय १४६६ करोड़ रुपये का ही हुआ है और सन् १९५८-५९ में ६६० करोड़ रुपये के खर्च होने की आशा है। इस प्रकार प्रथम ३ वर्षों में योजना पर कुल व्यय लगभग २४५६ करोड़ रुपये का होगा। यदि योजना अवधि में ४८०० करोड़ रुपये का ही व्यय होता है तो अन्तिम २ वर्षों में लगभग २३४४ करोड़ रुपये का व्यय और होता है जबकि इन दो वर्षों में केवल १८०४ करोड़ रुपये के प्राप्त होने की आशा है। इस प्रकार योजना में कुल व्यय लगभग ४२६० करोड़ रुपये तक ही सीमित रहेगा और योजना के प्रारम्भिक लक्ष्य में ५४० करोड़ रुपये का व्यय कम हो जायेगा। इसलिये योजना को उपलब्ध साधनों के अनुकूल बनाने के लिये उसके प्रारम्भिक लक्ष्यों में कुछ काट-छांट अवश्य ही करनी होगी। इस सम्बन्ध में नियोजन आयोग का विचार है कि इन प्रकार की काट-छांट कई कारणों से स्वायत्तगत नहीं होगी। यदि कोई काट-छांट की जाती है तो सबसे पहले सामाजिक सेवाओं के ही लक्ष्यों में की जायेगी जो अनुचित होगी। इसके अतिरिक्त इन प्रकार की काट-छांट से योजना का समुचित ढाँचा असंगत हो जायेगा। इसके अतिरिक्त इस काट-छांट का अभिप्राय यह होगा कि बहुत सी योजनाएँ जो आरम्भ हो चुकी हैं वह अधूरी ही रह जायेंगी और उन पर जो खर्चा हो चुका है वह बेकार हो जायेगा। इसलिये नियोजन आयोग का विचार है कि किसी भी प्रकार योजना अवधि में कुल व्यय ४५०० करोड़ रुपये से कम नहीं होना चाहिये।

**योजना का पुनर्निर्धारण**—मैमोरेण्डम में नियोजन आयोग ने योजना अवधि में प्राप्त होने वाले साधनों का जो अनुमान तैयार है वह निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाता है —

(करोड़ रुपये में)

स्रोत	योजना के प्रारम्भिक लक्ष्य	उपलब्ध होने वाले साधनों का अनुमान
१. घरेलू आय के स्रोत ... ..	२ ८००	२,२६२
(अ) चानू आय से ... ..	१,२००	८६६
(ब) रेखों से ... ..	१५०	२५०
(स) ऋण तथा अल्प वचतें ... ..	१,२००	१४४
(द) विविध आय ... ..	२५०	६६
२. विदेशी सहायता ... ..	८००	१,०३८
३. हीनार्थ प्रबन्धन ... ..	१,२००	१,२००
कुल साधन ... ..	४,८००	४,२६०

मैमोरेण्डम में योजना को दो भागों में विभाजित किया गया है 'अ' भाग में ४५०० करोड़ रुपये खर्च किये जायेंगे और इन व्ययोंका को पूरा किया जायेगा जो कृषि उत्पादन में वृद्धि करने से सम्बन्धित है, जो दूसरी योजना की सफलता के निम्ने अत्यन्त आवश्यक है जो काफी ऊँची दरखास्त तक पहुँच चुकी है और वे योजनाएँ जिनको स्वीकृत नहीं किया जा सकता और 'ब' भाग में सेवा कार्यक्रमों के लिये ३०० करोड़ रुपये निश्चित किए गए हैं जिनको केवल उसी समय पूरा किया जायगा जब पर्याप्त साधन उपलब्ध होंगे।

मैमोरेण्डम के अनुसार प्रथम तीन वर्षों में ओ २४५६ करोड़ रुपये का व्यय किया गया है यह निम्न स्रोतों से प्राप्त हुई है —

(करोड़ रुपये में)

बालू भाय से	४३६
रेलवे से	१२६
श्रम, मूल्य वृद्धि और अन्य प्रकार की आय	५३६
विदेशी सहायता	४३८
हीनार्थ प्रवर्धन	६१७
योग	२४५६

यह एक योजना के निम्न जो साधन उत्पन्न हुए हैं वे वास्तव में बहुत कम रहे हैं। योजना आरम्भ होने से अब तक करोड़ों में काफी कृष्टि कर दी गई है। वैश्वीय सरकार का ५ वर्षों में करोड़ों का प्राप्त हुंने वाली आय या अनुमान लगभग ७२५ करोड़ रुपये है जब कि योजना का लक्ष्य केवल २२५ करोड़ रुपये का है। इसी प्रकार राज्यों में जो कर सम्बन्धी उपाय अपनाए गए हैं उनमें ५ वर्षों में १७३ करोड़ रुपये प्राप्त होने की आशा है जब कि योजना का लक्ष्य २२५ करोड़ रुपये का है। इन राशियों में से अधिकांश भाग सुरक्षा तथा और विकास कार्यक्रमों को दे दिया गया है और योजना के निम्न निर्धारित लक्ष्य से केवल ४५ करोड़ रुपये अधिक प्राप्त हो पायेंगे। योजना के साधन में जो ४०० करोड़ रुपये की कमी की उमय से केवल एक छोटा सा भाग ही पूरा प्रकार पूरा हो पायगा। आय का मोटा बड़ा कमी के कारण ही योजना के प्रारम्भिक वर्षों में ही एक बड़ी मात्रा में हीनार्थ प्रवर्धन करना पड़ा। एक समय ऐसा था जबकि कुल ६०० करोड़ रुपये तक ही हीनार्थ प्रवर्धन करने का इरादा था। किन्तु अब यह निर्दिष्ट होना है कि १२०० करोड़ रुपये का ही हीनार्थ प्रवर्धन करना पड़ जायगा और यदि उचित उपाय नहीं किये गए तो शायद इससे भी अधिक राशि का हीनार्थ प्रवर्धन करना पड़े।

योजना के 'अ' भाग को वास्तविक करने के निम्न भी २४० करोड़ रुपये की और अधिक आवश्यकता होगी जिनको प्राप्त करने के निम्ने अधिक कर लगाने पड़ेंगे,

योजना के अतिरिक्त अन्य प्रकार के व्यय में मितव्ययिता लानी होगी और ऋण तथा अल्प बचतें प्राप्त करनी होगी। नियोजन आयोग का प्रस्ताव है कि अतिरिक्त वारारोपण से १०० करोड़, ऋण तथा अल्प बचतों से ६० करोड़ और लक्षों में मितव्ययिता तथा करो और ऋणों के पिछले भुगतान प्राप्त करके ८० करोड़ रुपये की व्यवस्था करने की ओर प्रयत्न किये जाने चाहियें। इस प्रकार नियोजन आयोग के अनुसार दो वर्षों में निम्न प्रकार आय के स्रोत एकत्रित करने होंगे :—

(करोड़ रुपये में)

स्रोत	अगले दो वर्षों में प्राप्त होने वाली राशि का अनुमान
१ बरतू आय के स्रोत ... ..	
(अ) बालू आय से ... ..	४६०
(ब) रेलों से ... ..	१२१
(स) ऋण तथा अन्य बचतें ... ..	५००
(द) विविध आय ... ..	८०
२ विदेशी सहायता ... ..	६००
३ हीनार्थ प्रबन्धन ... ..	२८३
योग ...	२०४४

गत वर्षों में मूल्यों में वृद्धि होती ही गई है इसलिये आय की राशि को ध्यान में रखकर योजना के वास्तविक लक्ष्यों में भी कमी कर दी गई है जो वित्तीय काँट-छाँट की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण है। यह निम्न तालिका में दिखाई गई है —

(करोड़ रुपये में)

महें	प्रारम्भिक लक्ष्य	कुल का प्रतिशत	दुहराये हुए लक्ष्य	कुल का प्रतिशत	अ भाग में व्यय की राशि,	कुल का प्रतिशत
१ कृषि एवं मामुदायिक विकास	५६८	११.८	५६८	११.८	५१००	११.३
२ सिंचाई एवं दारिद्र्य	६१३	१६.०	८६०	१७.६	८२०	१८.२
३ ग्रामीण तथा लघु उद्योग	२००	४.२	२००	४.२	१६७	३.६
४ उद्योग तथा खनिज	६१०	१४.४	८८०	१८.४	७६०	१७.५
५ यातायात एवं संचार	१३८५	२८.६	१३४५	२८.०	१३४०	२८.८
६ सामाजिक सेवाएं	६४५	१६.७	८६३	१८.०	८१०	१८.०
७ विविध	६६	२.०	८४	३.७	७६	१.६
योग	४८००	१००.०	४८००	१००.०	४५००	१००.०

मैमोरेण्डम के अनुसार यह पता लगाना कठिन है कि पुनर्निर्धारित लक्ष्यों से उत्पादन तथा रोजगार पर क्या प्रभाव पड़ेगा क्योंकि यह कई बातों पर निर्भर करते हैं, जैसे प्रथम अन्न उपजाने की और किये गये प्रयत्नों की सफलता, निजी क्षेत्र में विनिर्दोश सम्बन्धी क्रियाया की प्रगति इत्यादि। संक्षेप में योजना में औद्योगिक उत्पादन, यातायात एवं मत्तार सम्बन्धी लक्ष्य अचूकी प्रकार से पूरे हो सकेंगे। किन्तु सामाजिक सेवाओं और मिर्चाई तथा निरक्षरों के लक्ष्य पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं किये जा सकेगे।

वास्तव में दूसरी पंचवर्षीय योजना की अनेक कठिनाइयों में से होकर निरुत्पन्न पड़ रहा है। यदि देखा जाये तो यह कठिनाइयाँ प्रथम योजना में ही आरम्भ हो गई थी किन्तु दूसरी वास्तविक रूप दूसरी योजना में ही दृष्टिगोचर हुआ। प्रथम योजना के अन्तिम दो वर्षों में निर्धारित लक्ष्य से ५० लाख टन कम अनाज का उत्पादन हुआ। यद्यपि सन् १९५६-५७ में अनाज का उत्पादन सन् १९५३-५४ जैसा ही हो गया किन्तु सन् १९५७-५८ और १९५८-५९ में स्थिति फिर बिगड़ गई; खाद्यान्न आब समिति का अनुमान था कि दूसरी योजना के अन्त में भी भारत को २० लाख टन अनाज की कमी अनुभव होगी। इन सब कमियाँ का कारण यह हुआ कि प्रायः पदार्थों के मूल्य बढ़ते गये और मूल्य सूचक अंक जो सन् १९५५-५६ में ६४६ था वह बढ़कर सन् १९५८ में ११६७ हो गया था। भारत में केवल खाद्य पदार्थों के मूल्यों में ही वृद्धि नहीं हुई है बल्कि सागान-म मूल्य स्तर भी ऊपर की ओर बढ़ रहा है। सागान्य मूल्य सूचक अंक जो सन् १९५५-५६ में ६९२ था वह जुलाई सन् १९५८ में ११५६ हो गया। सामान्य मूल्य स्तर में वृद्धि होने का प्रमुख कारण एक ओर तो उत्पादन की कमी और दूसरी ओर हीनार्थ प्रवृत्तियों की कमी रही है। खाद्य पदार्थों की माँति लगभग सभी क्षेत्रों में उत्पादन को बढ़ाने की आशाशील सफलता प्राप्त नहीं हो पाई है। इसके अतिरिक्त पिछले ५ वर्षों में इतना हीनार्थ प्रवृत्त हुआ कि मायद पहले कभी नहीं हुआ था। पहली योजना के अन्तिम दो वर्षों में ४०० करोड़ रुपये, दूसरी योजना के पहले २ वर्षों में ७०० करोड़ रुपये का हीनार्थ प्रवृत्त किया गया था और सन् १९५८-५९ में २०० करोड़ रुपये का हीनार्थ प्रवृत्त होने की आशा थी। मूल्यों की वृद्धि के कारण योजना के आकार और लक्ष्यों में भी कमी करनी पड़ी है। इसके साथ साथ प्रगट से गिानी आय प्राप्त करने की आशा भी वह भी प्राप्त नहीं हुई। जहाँ तक करारोपण का सम्बन्ध है केन्द्रीय सरकार ने काफी सफलता प्राप्त की है। किन्तु राज्यों की उचित सफलता प्राप्त नहीं हो पाई और उच्चतम मुख्य कारण यही है कि राज्यों के आय के स्रोत इनमें सन्तुल्य नहीं हैं। हम यह भी बता चुके हैं कि करारोपण से जितनी अधिक आय प्राप्त हुई थी वह अधिकतर रक्षा तथा और विकास सम्बन्धी कार्यों पर खर्च की गई है। ऋण तथा अन्य वचनें भी जतनी प्राप्त नहीं हो पाई थी जिनकी का अनुमान था। साथ ही पिछले दो वर्षों में विदेशी विनिमय कठिनाइयों ने विकराल रूप धारण कर लिया है जिसके कारण हमारी वित्तीय कठिनाइयाँ और भी अधिक

बढ़ गई है। इन सब बातों को ध्यान में रख कर यही कहना उचित होगा कि जो कुछ लक्ष्य प्राप्त हुए हैं वे प्रशंसात्मक हैं।

यहाँ पर यह बताना अनुचित न होगा कि नियोजन आयोग ने पिछले वर्ष जो मैमोरेण्डम निकाला उगम है कि उन्होंने तथ्यों को काफी खोल कर रखा है फिर भी उन्होंने जनता के सामुदायिक वास्तविक परिस्थिति नहीं रखी है। हम पहले यह चुके हैं कि पहली योजना की अपेक्षा दूसरी योजना अधिक वास्तविक है क्योंकि इसमें नियोजन का वित्तीय दृष्टिकोण न अपनाकर वस्तुगत अपनाया गया है। किन्तु मैमोरेण्डम में आयोग ने अपने दृष्टिकोण में फिर परिवर्तन कर दिया और योजना में जो काट-छाँट की है वह फिर से वित्तीय दृष्टिकोण के अनुसार हुई है। वास्तव में यह आश्चर्यजनक है और इस दृष्टिकोण से जनता को केवल इतना ही अनुमान होता है कि योजना के मुख्य मुख्य लक्ष्य तो पूरे हो ही जायेंगे, इसलिए काट-छाँट का कोई विशेष महत्त्व नहीं है। किन्तु बात ऐसी नहीं है। यदि हम मूल्यों की दृष्टि की तुलना से योजना में निर्धारित व्यय के लक्ष्यों को देखें तो स्पष्ट हो जायगा कि जो ₹८०० करोड़ रुपये में सन् १९५६-५७ में जिन लक्ष्यों का प्राप्ति करने का निश्चय किया गया था आज उन्हीं ₹८०० करोड़ रुपये में वे लक्ष्य पूरे नहीं हो सकते किन्तु नियोजन आयोग ने इस रहस्य को व्यक्त नहीं किया। उन्होंने वित्तीय काट-छाँट के 'बुर्के' में उलाहने के लक्ष्यों की काट-छाँट की जनता से छुपाने का प्रयत्न किया है। राब तो यह है कि उगम आयोग का कोई भी शेष नहीं है, क्योंकि उन्होंने केवल भारतीय नियोजन की भारत की अतिशय जनता के गतिष्क में उत्पन्न होने वाले गलत विचारों से बचाने का प्रयत्न किया है। बिना पक्षपात किये नियोजन आयोग के पक्ष में हम कह सकते हैं कि आयोग हर सम्भव विधि से यह प्रयत्न कर रहा है कि छाप की उत्पत्ति जारी रहे और इससे, सीमांत तथा शक्ति (जिसको आयोग ने 'हार्ड कोर' (Hardcore) कहा है) के लक्ष्यों को पूरा करने का प्रयत्न कर रहा है। सच तो यह है कि इन लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए यदि कम महत्त्व वाली योजनाओं को स्थापित करना पड़े और सामाजिक सेवाओं के लक्ष्यों में भी काट-छाँट करनी पड़े तो भी कुछ बुरा नहीं होगा क्योंकि योजना के 'हार्ड कोर' को सुरक्षित रखने पर ही भारत का भावी आर्थिक विकास निर्भर करता है।

**मैंने परिवर्तन—सितम्बर सन् १९५८ में यह घोषित किया गया था कि योजना के 'अ' भाग में सम्मिलित योजनाओं पर व्यय को कम करके ₹४०० करोड़ रुपये पर निर्धारित करना सम्भव न हो सका है और ₹१५० करोड़ रुपये की घन राशि इसमें और जोड़ दी गई है और अब कुल व्यय 'अ' भाग पर ₹६५० करोड़ रुपये का होगा। नियोजन आयोग का विचार है कि इस अतिरिक्त राशि में से राज्य ₹४० करोड़ रुपये की व्यवस्था करेंगे और १० करोड़ रुपये की व्यवस्था केन्द्र करेगा। राज्य ₹४० करोड़ रुपये में से ६० करोड़ करारोपण द्वारा, ५० करोड़ कृषि और अल्प वस्तुओं द्वारा और ३० करोड़ गैर विकास व्यय में नहीं करके प्राप्ति करेंगे।**

किन्तु जैसी स्थिति चल रही है यह आशा सफल नहीं हो सकती । हाँ इतना अवश्य है कि गैर विकास सम्बन्धी व्यय में कमी करने से कुछ आय अवश्य प्राप्त की जा सकती है, किन्तु वह नियोजन आयोग की आशा ने बहुत ही कम होगी । अच्छा तो यही होता कि आयोग इस राशि को बढ़ाना ही नहीं और देश के साधनों तक ही सीमित रखता ।

# परिशिष्ट १

## शब्दानुक्रमिका

### पुस्तक पहली

### मनुष्य के आर्थिक जीवन में राज्य का स्थान

अ

- अधारकर बी० पी०—७६, ८५, ८६  
 —की स्वास्थ्य बीमा योजना—८५  
 की विशेषतायें—८७  
 अतिरिक्त मूल्य का सिद्धान्त—३४  
 अवृक्ष धर्मित—६  
 अधिक अन्न उपजाओ आन्दोलन—११३,  
 ११५  
 अधिकतम सामाजिक लाभ—७  
 अन्तर्राष्ट्रीय भ्रम संगठन—७६, ८५,  
 ८६, ८७  
 अनैतिक क्रियायें—६, ८, ६  
 अनोपाजित आम—२४, ३१  
 अप्रसन्न सम्मेलन, कथित वा—६६  
 अराजकतावाद—३५  
 अवमूल्यन—रूपरे का—११५  
 अवसाद—११२  
 असमानता, धन के वितरण की—१०,  
 ११, १२, २३

आ

- आर्थिक अस्थिरता—२५, ३६  
 आर्थिक क्रियायें—३, ३०  
 १ आर्थिक नियोजन—७, ८, १२, १३,  
 २७, २८, ३२, ४२, ४३, १०४, १०६,  
 १०७

आर्थिक यन्त्र—१४, १५

आर्थिक राष्ट्रियवाद—७

आर्थिक व्यवस्था—१४

आर्थिक स्थिरता—१२

आर्थिक स्वतन्त्रता—६, ७, १६, ३७,

३८

आर्थिक समानता—३२, ३६

आर्थिक सहायता—६, ६

आधारभूत उद्योग—६

आयात नियन्त्रण—११५

आपोबनावद्ध अर्थव्यवस्था—१४, १५,

१६—की विशेषतायें—१५

आर० राव—८६

इ

इन्टरनेशनल हार्वेस्टर कम्पनी—४६

इन्डियन टेलीफोन इन्स्टीट्यूट—६६

इन्डियन रेबर अर्भ्स लि०—६६

इम्पीरियल बैंक—१०

उ

उद्योग विकास एवं नियन्त्रण अधिनियम  
 —१९५१—६५, ६७

ए

एकाधिकार—२०, २६, १०७—का अर्थ

एव महत्त्व—४४ —के साथ—४५  
 ने दोष—४५, ४६ —का नियन्त्रण  
 —४६, —अप्रत्यक्ष विधियाँ—४७,  
 —प्रत्यक्ष विधियाँ—५०  
 एकाधिकारी मध्य—१८, २६, ४२  
 एडम सिम्ब—६, ७  
 एयर इन्डिया इन्टरनेशनल कार्पोरेशन,  
 भारत का—७४  
 एयरलाइन्स कार्पोरेशन भारत का—६२,  
 ७४

## ऐ

ऐच्छिक एकाधिकार—४५  
 ऐम० स्टेश—८६  
 ऐलीजाबेथ रानी—२२

## ओ

ओद्योगिक कमीशन—६४  
 ओद्योगिक गुठबन्दी—२०  
 ओद्योगिक भण्डे अधिनियम—६८  
 ओद्योगिक दुर्घटना—६१, ६२  
 ओद्योगिक नीति, सन् १९४८ की—६४  
 ओद्योगिक नीति, सन् १९५६ की—६६  
 ओपधिमविनिमय—१२४

## क

कनेटनएक्ट—४७  
 करारोपण—१२, १०४  
 कल्याणकारी राज्य—४६, ६३, ७६  
 क्रय शक्ति—१०५, १०६, १०७  
 कृष्णामाचारी टी० टी०—७५  
 कापोराइट—१६, ४५  
 कारीगर सघवाद—३४, ३५

कार्त भावर्त—७, ३३, ३४, ३५  
 केन्द्रीय नियोजन अधिकारी—२८, ३६  
 ४०  
 केन्द्रीय बैंक—१०  
 केन्द्रीय सरकार—११  
 कन्सु लार्ड—७  
 कंबट—३२  
 कोरियाई युद्ध—११५  
 कोल जी० डी० एम०—२४, ३५

## ग

गोरवाला ए० डी०—७२

## घ

घितरजन लोकोगोटिव सर्व—६६  
 घोरवाचारी—१०६, ११७

## ज

जलोपयोगी सेवाएँ—११२, का नियन्त्रण  
 —५३, की विधियाँ—५४, ५५  
 जार्ज ड० शा—७, ३४, ३५  
 जॉन स्टुमेट मिल—७  
 जॉन स्ट्रेचो—१६  
 जीवन बीमा प्रमटल, भारत का—६१,  
 ७६  
 जोध, सी० डी० एम०—२६

## ट

टाडिप प्रोफैस—८५  
 टैनिसी वॉली ब्रॉथरिटी —४२, ६२  
 टोटस्की—३८

## ड

डूरेन्ड प्रोफेसर—५२



डाक्टर अम्बेदकर—१०१  
डाक्टर मथार्ड—६६, ७०  
डॉव मोरिस—३६  
डिकिन्सन—२६

## त

तटकर प्रायोग, १९२३—६४

## द

दामोदर दौली कार्पोरेशन—६१  
दि न्यूमिन्ट अलीपुर—६६  
देशमुख—७०, ७५, ७६

## न

न्यायशीलता—२२  
न्यूडील—८  
न्यूनतम राष्ट्रीय स्तर—८०  
नगरपालिकायें—५६  
नात्सीवाद—३४  
निजी उपक्रम—६०  
निजी लाभ—१८, ३७  
निजी सम्पत्ति का अधिकार—१७, १८, २३, ३६  
निजी क्षेत्र—४१, ७३  
निर्वाधावादी विचारधारा—५, १०२  
नियन्त्रित अर्थव्यवस्था—४१  
नियमन, वस्तुओं की प्रति का—११६  
निर्माण प्रायोग—१४, ६६

## प

पञ्चवर्षीय योजना, प्रथम—६५  
पञ्चवर्षीय योजना, द्वितीय—६६  
प्रजातन्त्र—१०  
प्रत्यक्ष सहभागिता—१०

प्रतियोगिता—२०, २६, ३८, ४८, १०३  
प्रमाणीकृत वस्तु—१२०, १२२  
प्रसव लाभ—८०, ८२, ६३, ६५, भारत  
में व्यवस्था—६५, विभिन्न अधिनियम  
—६६

प्राकृतिक एसाइनर—४४

प्रावधान दोष—८६, ६६—अधिनियम,  
भारत में—६६

प्रेमीहेन्ट कर्जवर्क—७२

पीगू प्रोफेसर—१६, २६, ४७, ५०, ५१,  
११६

पूँजीवाद—१२, १६—अर्थिक का—३४

पूँजीवादी प्रणाली—१६, १७, १८, १६,  
२०, २६, ३३, ३६, ३७, ४०—की  
विशेषतायें—१७, के लाभ—२०, के  
दोष—२३

पूर्ण रोजगार—२६, २८, ८१

## फ

फासिज्म—३४  
फिजियोक्रैट्स—६  
फुयें बालिस—३२  
फूड कार्डिनल—१९२६ (यू० के०)—  
५१  
फूड कंडरल कमीशन (अमेरिका)—५१

## ब

बलम प्रयोग—८  
बहुमुखी योजनायें—६६  
बोरानोस्की तुपन—३०  
बाल्डीविन्स—३५  
बेकारी बीमा—८३, ६७—भारत में—  
६७, ६८  
बैनहम प्रोफेसर—

नैवरिज—७६, ७६, ८०, ८२, ८३  
—की सामाजिक बीमा योजना—७६,  
८०, का कार्य क्षेत्र—८१, से प्राप्त  
होने वाले लाभ—८१

### भ

भारत में कर्मचारियों का सरकारी बीमा  
प्रधिनियम—८६, ८७, ९५, ८६,  
९७, का सर्व प्रथम—९०, के लाभ  
—८७

भारत में कर्मचारियों का सरकारी बीमा  
कोष—९०

भारत में कर्मचारियों का सरकारी बीमा  
प्रमदल—८७

भारत में धन जीव समिति—९४, ९७,  
भारत में धन पर काही धावों—९३,  
९७

भारतीय नियोजन धावों—९५

### भ

मजदूर सम्वाद—१४

मर्कण्टिलिस्ट—६

मेरिटगत बिल, अमेरिका का—७९

महामंदी—७, ८, २५

मार्गसम—३१

मार्ग योजना, कनाडा की—७९

मार्शल प्रीफेयर—६१

मिलावट वस्तुओं में—१२०, रोकने के  
उपाय, भारत में—१२२

मिश्रित मर्यादवस्था—१४, ४३, ५८  
—की परिभाषा—४०, की विशेषताएँ  
—४१, के गुण—४२, के दोष—  
४२

मुद्रावृद्धि मर्यादवस्था, यमिकों का भारत  
में—८०, ८६, ९०, ९१, का कार्य—

क्षेत्र—९३, में मुद्रावृद्धि की राशि—  
९२, ९३, की कमियाँ—९४

मुद्रा प्रसार—१०३, १०७

मुद्रा संकुचन—११२, ११४

मूल्य का अर्थ सिद्धान्त—३३

मूल्य नियंत्रण—४, ५१, १०२, १०३,  
१०४, १०६, की राशियाँ—१०४,

प्रत्यक्ष—१०३, १११, परोक्ष—१११,

११२, सकारात्मक तथा नकारात्मक

—५१ ५२, भारत में—११३, ११६

—की कठिनाइयाँ—५२, १०८

मूल्य घटन—१४, २०, २१, २५, ३२,  
३६

मूल्य वृद्धि के कारण—११४, अवमूल्यन  
से पहिले—११४, अवमूल्यन के बाद  
—११५

मूल्य स्थिरता—१११

मौद्रिक आय—३२

मौद्रिक नीति—१०, १०४

मौद्रिक लायत—२५

मौद्रिक लाभ—२६

### भ

यन्त्रात्मक सलाह—१०

युद्धकाल—१०५

यूनाइटेड यू मैनिफेस्टो—४९

यूनाइटेड स्टेट्स फंडरल ट्रस्ट

कमीशन ऐक्ट सन् १९१४—४९

बीजनावट अध अधिनियम—७, १४, २७

२८, की विशेषताएँ—२८

### र

रक्षात्मक कार्य—८

राज्य पूँजीवाद—३४

राजकीय अर्थशास्त्र की परिभाषा एवं क्षेत्र—३  
 राजकीय उपक्रम—५७, ६०, ६२ भारत में इतिहास—६३  
 राजकीय वित्त—३, १०  
 राजकीय क्षेत्र—  
 राजकीय-संचालन उद्योगों का—१८  
 —के पक्ष में—५८  
 —के विपक्ष में—५९  
 राजस्व—४  
 राबर्ट ओबिन—७, ३२  
 राबिन्स—३, २७  
 राबिन्सन पैटमन एक्ट—४९  
 राधानिग प्रणाली, भारत में—११७, ११९  
 राष्ट्रीय आय—१०, १५, ८०  
 राष्ट्रीयकरण—१०, १४, ३५, ५६, ५९, ६८, ७०, ७१, ७५  
 —जीवन बीमा का भारत में—७४, ७६  
 —वैको का भारत में—७४  
 —वायु यातायात का भारत में—७४  
 राष्ट्रीय निर्माण कार्य—८  
 राष्ट्रीय नियोजन कमेटी—६४  
 राष्ट्रीय बीमा योजना (इंग्लैंड)—८२  
 राष्ट्रीय बीमा संगठन (इंग्लैंड)—८२  
 राष्ट्रीय रोजगार सेवा (भारत में)—९७  
 राष्ट्रीय लामाका—१०३  
 राष्ट्रीय स्वास्थ्य आन्दोलन—८५  
 रिकार्डो डेविड—१०१  
 रिजर्व बैंक—१०, ११२, ११६  
 रूस की श्रान्ति सन् १९१७—७  
 रोडवर्ट्स—७, ३३, ३४

## ल

लार्नर, प्रोफेसर—४२  
 लाविन, लिबिस—२७

लास्की प्रोफेसर—४७  
 लासाल—३३  
 लुक्स और हूट—१६, ३०  
 लोक प्रगण्डल—६५  
 लोचपूणता—२२

## ख

खनितवाद—७  
 व्यावसायिक बीमारियाँ—९२  
 व्यापार पत्र—७, २५, ३६, १०४  
 व्यापार विन्हु—१२३  
 खर्गहीन समाज—३३  
 खर्गिय सघर्ष—१८, ३२  
 बुद्धावस्था और अयोग्यता सम्बन्धी सुरक्षा—९८  
 खाणिज्यिक कार्य—८  
 विनियम प्रथम, जर्मनी का—७९  
 विवेचनात्मक राष्ट्रीयकरण—७०  
 विवेचनात्मक संरक्षण—६४  
 विश्व युद्ध, प्रणाली—७, ८, १०४  
 विश्व युद्ध, दूसरा—७, १०४  
 वैनर—१०  
 वैनर मरे डिगल कमेटी (अमेरिका)—८३  
 वैधानिक एकाधिकार—४४  
 वेबल—७, १७, ३०, ३५

## स

स्थानीय सरकार—११, १०४  
 स्टलिय प्रतिभूतियाँ—११२  
 स्टेट बैंक, भारत का—८१, ७४  
 स्वतन्त्र आर्थिक प्रणाली—१९  
 स्वतन्त्र उपक्रम—३२, ४२, १०२, १०४, ११०, ११७

स्वतंत्र प्रतियोगिता—६, ७, १०३  
 स्वप्नदर्शी समाजवाद—३२  
 स्वयं नियता—२२  
 सरक्षण—१०  
 सम्मिलित पूँजी वाग्मनियों—६२, ११५  
 समाजवाद—२२, २६, २८, २९, ४०,  
 —की परिभाषा—२६, की विशेषताये  
 —३१, वा दृतिहास ३२, के गुण  
 —३५, ३६, —के दोष—३७, के  
 रूप—३३, अन्तर्राष्ट्रीय समाजवाद  
 —३२, अम-जीवी समाजवाद—३२,  
 राज्य समाजवाद—३२, ३४, ३५,  
 वैज्ञानिक समाजवाद—३२, ३४, ३५,  
 फेबियन समाजवाद—६५, स्वप्नदर्शी  
 समाजवाद—३२  
 समाजवादी मूलों का समाज—६६, ८०  
 सामाजिक नीति—७६, की विशेषतायें  
 —७८ सामाजिक सुरक्षा से भेद  
 —७८  
 साम्यवाद—७, ३५  
 सामाजिक नरुणाण—५८

सामाजिक लागत—२५, ६०  
 सामाजिक लाभ—२६  
 सामाजिक सुरक्षा—४, ६, ११, ७६,  
 ७८, ७९, ८०, ८१, ८२, ८३, ८४  
 —डगलैट में—७९, ८३  
 —जापान में—८४  
 —आरत में—८४, १००  
 —संयुक्त राज्य में—८३, ८४  
 सामाजिक हित—४, १८, ३६, ३७  
 सामूहिक स्वामित्व, समाज का—३१  
 सार्वजनिक व्यय—१२  
 सार्वजनिक निर्माण कार्य—६, ७, १०३  
 सिन्दरी फर्टीलाइजर—६६  
 सिसमोमी—७  
 सैन्ट साइमन—३२  
 सेल्ट सिमोनियन्स—७  
 समूहसम, प्रोफेसर—४२

है

हीनार्थ प्रबन्धन १०७, ११६

## पुस्तक दूसरी

### ‘राजस्व’

अ

अकृणाल सरक्षित उद्योग—१०८  
 अश्विन भारतीय आयकर समिति—२३०  
 अचन पूँजी—२५३  
 अक्षरर—१४०  
 अक्षर—२२६, २३६  
 अति प्रतिगामी आयकर—२११  
 अतिरिक्त उत्पादन कर—३३६, ३४०  
 अतिरिक्त कर—५८, १३५, १६०, १६१

२३१, २३३, २३६, २६६  
 अतिरिक्त क्रय शक्ति—३६, २१२ ३२७,  
 ३७६  
 अतिशोधन—३५६  
 अश्विन अन्न उत्पादों आन्दोलन—२५, ४२  
 अधिकतम सामाजिक कल्याण सिद्धांत—  
 १०, २३, २५, ३४८  
 अधिभार—१८५  
 अधिक लाभ कर—२२७ २३१, २३६,  
 अधिविविधि—१८०

अधोगामी कर- ७७, ८४, ८६  
 अन्तर्प्रान्तीय भण्डे- ३००  
 अन्तर्राज्य करारोपण परिषद्- ३३६  
 अन्तर्राज्यक्य विनय करारोपण- ३३६  
 अन्तर्राज्य विनी कर- ३३६  
 अन्तर्राज्य व्यापार- ३२८, ३३७  
 अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष- ५२, २०२, ४१६  
 अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय सम्मेलन (ब्रुसेल्स का)- २६  
 अन्तर क्षेत्रीय व्यापार- १६१  
 अन्तर्प्रान्तीय व्यापार- ३२३  
 अन्तर्वर्ती व्यवस्था- २८६  
 अन्तिम भार- ११५  
 अन्तर्गम्य व्यय- २८१  
 अन्तर्वर्ती अनुदान- ३७४  
 अन्तर्वर्ती सहायता- १७८  
 अनियमित अनुदान- ३७४  
 अनिवार्य आय- ६७  
 अनिवार्य वस्तु योजना- २०६  
 अनिवार्य भुगतान- ३२४  
 अनुकूलतम विन्दु- १२  
 अनुरोध व्यय- १० ३३, २०६  
 अनुदान- २६ १६२, १८६ ३५६ ३५७, ३७३ ६६  
 अनुपातिक कर- ७६ ७१, ८८  
 अनुपूरक माँग- ४४३  
 अनुसूचित क्षेत्र समितियाँ- ३५३  
 अश्विनी वर्षा- ३०  
 अप्रत्यक्ष कर- ७७, के. गुण और दोष- ८०  
 अप्रत्यक्ष मौद्रिक भार- ११६  
 अप्रत्यक्ष वास्तविक भार- ३६३  
 अर्थोत्थिक पूँजी- ३८३  
 अश्वेदकर- १८७  
 अवसाद- २२, ३८, ४०, ८६

अस्थायी ऋणों के नाम एवं हानियाँ- ३६३  
 असहयोग आन्दोलन- १७६  
 असतत रेखा- ११२

## आ

आवृत्ति लाभ- १०७  
 आगस्ट- २४०  
 आर्थिक आवश्यकतायें- २२६  
 आर्थिक उत्थान- ३१३  
 आर्थिक राष्ट्रीयवाद- १६  
 आर्थिक लगान- २६४  
 आर्थिक समुलन- २६०  
 आर्थिक विकास- २२८, ३१३  
 आदेय- २६४  
 आर्थिक मिद्वान्त- २६  
 आधुनिक कर प्रणाली- २७६  
 आन्तरिक ऋण- २०२ ३८६, का भार ३८७  
 आन्तरिक स्थानान्तरण- १६५, १६७  
 आवश्यकता आय- ३१४  
 आवश्यक कर- ३१३  
 आभास स्थायी प्रयोजना- १७१  
 आयकर- २२३, भारत में- २२६, का विभाजन- १८०, १८३, की आय का वितरण- १८७, १६१  
 आय कर अधिनियम- २२५, के लाभ एवं दोष- २२८, आयकर का इतिहास- २२६  
 आय कोष- २६०  
 आय पर प्रत्यक्ष माँग- ५३  
 आय ब्रोड- ३०२  
 आय समिति इंग्लैंड की- २४७  
 आय योगकरण विधि- १२८  
 आयगत कर- १७६, २७५, का भार- १३१

आयात नियंत्रण नीति- २७६  
आवर्ती अनुदान- ३७४  
आवाणिज्यिक कार्य- ४१८

इ

इच्छित योगदान- ४२६

ई

ईस्ट इन्डिया कम्पनी- १६५, १६७

उ

उत्कृष्टतम-प्रगतिशील कर- २४३  
उत्पत्ति के नियम- १२५, ह्रास नियम  
१२५, बुद्धि नियम- १२५ समानता  
नियम- १२५, ३२५  
उत्पत्ति गणना विधि- १३८  
उत्पादन कर- २४६  
उत्पादक व्यावसाय- १२०  
उत्पादन कर- १६६ २४६, २६८  
२६६, ३०५  
उत्पादन का वन्दनीयकरण- ३०५  
उत्तर प्रदेश गन्धक निष्कास बोध- ३६४  
उत्तराधिकारी का- १७७ २३६, २४२  
२४८  
उत्तराधिकारी प्रथा- २४४ २५६  
उत्तराधिकारी प्रमाण पत्र कर- २५१  
उद्योगों का सामाजिकरण- १४५  
उत्पत्ति कर- ३४५  
उपकर- ३४५  
उपहार कर- ३६०  
उपकारी बोध- २६०  
उपक्रम समित- २०६  
उपयोगिता ह्रास नियम- ११ ८५  
उपहार कर- २५६  
उर्मला शिखर- ४, ८, १४, १५, ११७,  
२२४

ए

एकक उत्पादन प्रणाली- २५७  
एक तथा बहुवार प्रणाली- ७४  
एक विन्दु कर- ३२२, ३४०  
एक विन्दु विधी कर- ३२३  
एकाधिकार निरोधन क्षेत्र- २१  
एकाधिकारिक दगा म गर मार- १२६  
एकाधिकारिक प्रतियोगिता १२७, १२८  
एकाधिकारी मूल्य- १२६  
एकाधिकारिक समिति- १२६  
एकीकरण, दशौ रियासती का- १८६  
वित्त आयोग की सिफारिशों- १८७  
एउम्स- ६७ १०६  
एडमस्मिथ- १६ ३२ १०६, २५०, २८५,  
३८३  
एडमस्मिथ के सिद्धान्त- ७१  
एडम्स का वर्गीकरण- २८

ऐ

ऐच्छिक कार्य- ३५३  
ऐजबर्थ  
ऐलिगर- १३६

ओ

ओटावा व्यापार समझौता- २७८  
ओटोनीमियर- १८०, २३०  
ओटोनीमियर आदेश- १८३  
ओटोनीमियर गिरावट- १७७

औ

औद्योगिक उपकरण- २८२, २८६  
औद्योगिक और कृषि विकास- १७४  
औद्योगिक मुठबन्दों- २२७  
औद्योगिक समस्याएँ- ५२

अं

अन्तिम बिन्दु—३३६

असादान—३५, २२२, २८८, २८६

अशत करारोपण—११८

अशक्षम योजना—३४४

क

कनाई—७४, १२१

कर्पिण—१२१

क्रम कर—३२१

कृष्णदत्त पालीवाल—३३१

कृषि आय कर—२६६; कर जीव  
आयोग के विचार—३०४

कर का पूर्वीकरण—१३२, १३३

करदान क्षमता—१३५, ८५, ६३, ११०,  
११८, १२४, १३६; की परिभाषा—  
१३८, की निर्भरता—१४१, का  
माप—१३७,

कर का समिश्रण—८२,

कर जीव आयोग—१५०, २०५, २१०,  
२३५, २६६, ३२३, ३३५, ३३८,  
३६२, ३७५, २६८,करभार—७७, ११५, १२३, १३०,  
३०३; के अध्ययन का महत्व—११८,कर भार उत्पत्ति की दशाओं में—१२४,  
—उत्पत्ति के नियम की दशाएँ—  
१२५; —एकाधिकारिक दशा में—  
१२६; —एकाधिकारिक प्रतियोगिता  
की दशा में—१२७,कर विचर्तन—११५, ११६, १२०, १२२,  
१२४, १२६, ३२४, के सिद्धान्त—  
१००; आधुनिक मत १२२; केन्द्रीय-  
करण सिद्धान्त १२०; प्रसार सिद्धान्त  
१२०

करारोपण के सिद्धान्त एवं रूप—७०,

७१; के उद्देश्य ७०; के सिद्धान्त  
७१, अन्य सिद्धान्त ७२, अच्छी कर  
प्रणाली के गुण ७४, एडम स्मिथ  
के सिद्धान्त ७१

करारोपण में न्याय की समस्या—६१;

के विभिन्न सिद्धान्त—६१; करदान

योग्यता सिद्धान्त—६३; डिमाकों का

आय सिद्धान्त ६३; न्यूनतम वस्तुगत

दृष्टिकोण ६६; भावात्मक दृष्टिकोण

६४; लाभ सिद्धान्त ६२; वित्तीय

सिद्धान्त ६१; समान त्याग सिद्धान्त

—६४, समानुपातिक त्याग का

सिद्धान्त—६५; सेवा की लागत का

सिद्धान्त—६२

करारोपण के आर्थिक प्रभाव—१००;

आर्थिक स्थिरता पर—११२, उत्पादन

पर—१०१, उपभोग पर—१११;

वितरण पर—१०६

करों का वर्गीकरण—७६,

वित्तीयकारी राज्य—६, ४०, ५०,

२१६, २८४, ३१०

कॉन—६२

कार्वर—६५

कारपोशन कर—१७८

कालवर्त—६१

केम्ट, लाई—८६, २०६, २२४, २७६,

४०५

कुल राष्ट्रीय आय—२२४

के० टी० शाह—४६, २०३

केन्द्रीय आय बोर्ड—२५४

केन्द्रीय सलाहकार समिति—२६०

केलडोर—१४६, २०४, २१०, २२८,

२३७, २५६, २६३, २६६, २८०,

२८३;

के० सन्यानाथ—१६०;

के० सी० मिश्री—१८६  
कैबिनेट मिनर—१८२  
कैनन—१४४, ३४६  
कोहन—७१, ३६१  
कोलिन क्लार्क—१४०, १४६

## ख

खण्ड प्रणाली—२२७, ३०१, ३४१

## ग

गर्लडस्टन—३८३  
ग्राग पक्षापत—३५५  
गैर कर आय—२०७, ३४२  
गैर कृषिक सम्पत्ति—१६०  
गैर कर सम्बन्धी आय के स्रोत—२१८,  
२८६  
गैर विकास कार्य—१५०  
गोखले—३१३  
गौड व्यय—२६

## घ

घाटे का बजट—१६७, १७६, ३४१  
घिसाई कोप—२८८

## च

चार्टर अधिनियम—१६५  
चार्टर एक्ट—१६५  
चुंगीकर—२६८, ३६०  
चुंगी कर व्यवस्था—३६१  
चेम्सफोर्ड—१६५  
चैपमैन—७१

## ज

जमींदारी सम्मूलन—१६७

जान भवाई १४६, २०५, २६६  
ज्योर्ज बी० क्यूटन—३१५  
जूट निर्यात कर—१८३, १८८  
जे० के० मेहता—३०, ३१  
जे० बी० से०—१०

## ट

टाबिग—६०  
टी० टी० कृष्णमाचारी—२६४  
टेल्गर—३६

## ड

डही यात्रा, ग्रांथी जी की—१७३  
ड्रमड फेजर—१३८  
डाट्टन—५, १३, १४, ३३, ३७, ६६,  
१००, ११६, १३३, १४४, २४७,  
३६७, ३६८, ४०४  
डि० मार्को—६१, ७८, ८३, ८१, ८८  
डीजल—३८३  
डीनियल डिफो—४२४

## त

तटकर—२७८  
तीव्र प्रतिगामी व्यव—३७  
तीव्र प्रगतिशील व्यव—३८  
तुर्गो—७५

## द

दामोदर घाटी योजना—४२  
दुसमयी करदान संपत्ता—१३६  
दुख रहित करदान समता—१३६  
द्वारा वित्त भाषा—१६०, ३६१  
देशमुख—२५१



देशमुख एवार्थ—१८३  
देशाई—२१५

### घ

घन कर—१०६, २५६  
घन की अस्तमानतायें—३७, ११४, १३५,  
२२८, २६१

### ङ

भूततम कर रहित सीमा—१४५, २०४,  
२२५, २५६, २८२  
नगर सुधार ट्रस्ट—३६०  
नगर कारपोरेशन—३५३, ३५४  
नगर क्षेत्र समिति—३५३  
नमक कर—२७३  
नमक कर नियम—२७३  
नागरिक छद्मपत्र—५२  
नागरिक निर्माण कार्य—५२  
नागरिक प्रशासन—६, २३, ५४  
नागरीकरण—२०  
नागरीकृत राज्य—१६२  
नार्मन कर—३१२  
निकलसन—२७  
निटी—७४  
निर्मात प्रपोज—२६  
निर्यात कर—२७४  
नियोजन भाषा—२००, २१६, ३०७,  
३१५, ३५५  
निर्वाधावादी नीति—१६, ४०, ४२

### घ

प्लैट—२६, ५६, ६३  
प्रगतिशील करारोपण—७१, ८४, २४४  
प्रगतिशील व्यय—३७  
प्रगतिशील उपहार कर—२६०

प्रगतिशील व्यय कर—१७६  
प्रगतिशील कृषि आय कर—३०३  
प्रत्यक्ष अनुदान—२६  
प्रत्यक्ष कर—७७; के गुण—७६; के  
दोष ७६  
प्रत्यक्ष मौद्रिक भार, कर का—११७, १२६,  
३८७  
प्रतिगामी कर—७७, ८४, ८६, ३४६,  
१६६, २०६  
प्रतिगामी व्यय—३७  
प्रतिगामी आय कर—२११  
प्रतिस्थापन तथा पुनःनिर्माण कोष—  
२६०  
प्रथम वित्त भाषा—१८६  
प्रमाणिक सीमा शुल्क—२७६  
प्रान्तीय प्रसविदा—१७१  
प्रान्तीय स्वशासन—३०६, ३२८  
प्रारम्भिक शिक्षा एकद—३६३  
प्रावधान कोष—२३५, २६४, ४१७  
गिछला कर सिद्धांत—२४१  
पीयू—३०, ६४  
पील कमेटी—१७६  
पूँजी कर—४००  
पूँजी लाभकर—२११, २३१ २५६,  
२६५, २६४  
पूर्ण रोडगार—८६  
पूर्ण संतुलन—१०  
वेले पर कर—३६२  
पोर्ट ट्रस्ट—५२

### फ

फिजियोक्रैट्स—१८५  
फिन्ले विराज—४, ५, २४, २६, २६,  
७५, ७८, १३७, १४३  
फिलिप्स ६० टेलर—६०

## फीरल आयोग—२६२

## ब

बचत के विनियोग—१०२

बलात बचत—४१६

बलात ऋण—६२

बहु कर प्रणाली—७६

बहु विन्दु कर प्रणाली—३२२, २३१, ३३७, ३४०

बहु मुखी नदी घाटी योजना—३४३

बाह्य ऋणों का भार—३८६

बित्री कर—२६८, ३२१, का केन्द्रीयकरण—३४०, का भार—३२४;

की प्रतिगामिता—३२६, ३३६, के लाभ—३२६; के दोष—३२६

बित्री कर, भारत में—३२८, के रूप—३२१, एक विन्दु भ्रष्टा बहु विन्दु

कर—३२२, थीक भ्रष्टा पुटकर

बित्री कर—३२१, विशिष्ट वस्तु

बित्री कर—३२१, समस्त न्य

विश्रय कर—३२१, की मलाहकार

गमिनी—३४०

विहार बित्री कर एकट—३३५

बेलोच नांग वस्तुओं की—११२

बैस्टेविल—३, १८, ३२, ६७, ७३, ७८, १०६, ३८०

## भ

भार्गव—१३६,

भार की असमानतायें—२६६

भारत में राजकीय व्यय—४०

की मुख्य प्रवृत्तियाँ—४०

भार एक दृष्टि—४१

भारत का सचित कोष—१८५

भारत में करदान क्षमता—१४५,

भारत में सघ सरकार की आय के स्रोत—

२१७; आय कर—२१७, २२३; की

मुख्य विशेषतायें—२३३

भारत में मृत्यु कर—२५१

भारत में सीमा शुल्क—२७७

भारत के पीछे पावने—४१८, के भुगतान

के समझौते—४२१, सन् ४७, ४८,

५१ के समझौते—३२२

भारत में युद्ध वित्त व्यवस्था के प्रभाव—

४३१, ४३२

भारत में व्यय कर—२८२

भारत में संधीय वित्त व्यवस्था का

उद्गम—१६५

भारत में संधीय वित्त व्यवस्था—१८२

भारतीय आवकारी आयोग—१०६

भारतीय कर प्रणाली और उसके मुख्य

भग—२०१, २१६, का समुचित-

करण—२१२, की विशेषतायें—

२०१, के दोष—२०२, में सुधार—

२०४

भारतीय कर और आयोग—१४६, २५१,

२६५, २६७, ३००

भारतीय आयदादकर अधिनियम—२५२,

का भार—२५६, की विशेषतायें—

२५२

भारतीय सट कर नीति—२७८

भारतीय धन कर अधिनियम—२६१

भावी करारोपण नीति—२०६

भावी वित्त आयोग—१६८

भूमि उपकर—२०६, २६०

भूसम्पत्ति कर—२३६, २४२

## म

मदिरा निषेध नीति—३०५, ३०७

मदिरा निषेध और समिति—३०७,

३१७, ३१८; की सिफारिशें—३१६

मन्मथरायण, श्री—३०७, ३१७

मनोरजन कर—७६

मृत्यु कर—३३६, २४६, और वचन—  
२४४, का प्रशासन—२५४, का  
भार—२४८, की आलोचना—  
२५६, की प्रगतिशीलता—२४१,  
के विभिन्न सिद्धान्त—२४०

मवलांकर—२६०

महात्मा गांधी का असहयोग-आन्दोलन—  
२७३

मार्ग और पूति की सापेक्षिक लोच—  
२७४, २४६

मार्ग की लोच—१२७, २४५, ३२४

मान्टेग्यू—१७२

मार्गान्त कर—२६८

मालगुजारी कर—२६३, का सविप्लव  
इतिहास भारत में—२६५, की मुख्य  
विशेषतायें—२६३, की असमानतायें  
—३०३

मालगुजारी तथा करारोपण के सिद्धांत—  
२६६

मालगुजारी तथा लगान—२६६, कर  
जीब आयोग की सिफारिशें—२६८,  
मार्शल—२७६

मिल—२८, ३२, १०६, २७६

मुद्रा स्कीति—२६, ३६, ११३, १४५,  
२१२, २१६, २७८, ४२६

मुद्रा संकुचन—२२५

मुद्रा का दशमलवीकरण—२६२

मैगो योजना—१६८

मेस्टन एवार्ड—१७२

मेस्टन रिपोर्ट—१७३

मेस्टन समिति—१७४

मेस्टन सुझाव—१७५

मैककली—८८

मैकडोनल्ड—४६

मैंके कमेटी—२८७

भौदिक कर भार—३२४

## य

यत्रात्मक तथा व्यवसायिक शिक्षा—५५,  
मुद्रा सम्बन्धी वित्त व्यवस्था—४२४,

२१८, की भौदिक लागत—४२५, की  
विभिन्न रीतियाँ—४२६, के गुण—

४२८, के दोष—४२८, के प्रभाव—  
४२६

मुद्रा संचालन के साधनों का एकत्रीकरण—  
४२५

यू०पी० बिक्री कर ऐक्ट में ससोपन—३३२

## र

राज्य और गवर्नर के पारस्परिक  
सम्बन्ध—१८४

राज्यो का उचित कोष—१८५

राज्य सरकारों की वित्तीय व्यवस्था की  
मुख्य प्रवृत्तियाँ—३४१

राजकीय आय—६, २४, ५६, का वर्गी-  
करण—६७, एडम्स का—६७,

बेस्टोविल का—६७, सेलिगमैन का  
६७, की लोच—८, के स्रोत—

५६, अनुदान—६६, उपहार—६६,  
कर—५६, जुमाना—६६, प्रशासन

सम्बन्धी आय—६३

राजकीय सम्पत्ति एवं उद्योग—६२,  
लाइसेंस फीस—६४

राजकीय व्यय—६, १८, २४, ३४, ३८,  
१०६, का सिद्धान्त—२३, का वर्गी-

करण—२६, एडम्स का वर्गीकरण—  
२८, कोहन का वर्गीकरण—२६,

जे० वे० मेहता का वर्गीकरण—२६,  
डाल्टन का वर्गीकरण—२६ निकलसन

- का वर्गीकरण—२७, स्नेह का वर्गीकरण—२६, पीपू का वर्गीकरण—३०, मित का वर्गीकरण—२८, रोशर का वर्गीकरण—२८, शिराज का वर्गीकरण—३६
- राजकीय ध्यय की प्रवृत्ति—१८, की मुख्य मर्दे—५२, के नियम—२४, फिनले शिराज के—२४, धनुमोदन का नियम—२५ व्यापिक सिद्धान्त—२६, मितव्ययिता का नियम—२५, लाभ का नियम—३४, के प्रभाव—३९, उत्पादन पर—३९, वितरण पर—३७
- राजकीय व्यापार प्रमदत—२१५
- राजकीय ऋण—६, १७७, ३७६, एवं व्यक्तिगत ऋण से भेद—३७७, का उद्गम एवं इतिहास—२८०, का वर्गीकरण—३८६, अनिश्चित कालीन तथा निश्चित कालीन ऋण—३८१, स्थायी ऋण—३८३, के बोध—३८३, के लाभ—३८३, आन्तरिक ऋण—३८६, का भार—३८७, इच्छित तथा अनिच्छित ऋण—३८०, उत्पादक तथा अनुत्पादक ऋण—३८६, बाह्य ऋण—३८६, का भार—३८८, के गुण—३८८, के दोष—३८९, मूल भार ऋण—३९०, क्षोण्य तथा असोध्य ऋण—३९२, स्थायी ऋण के दोष—३९४, स्थायी ऋण के लाभ—३९४
- राजकीय ऋण की आवश्यकता एवं महत्त्व—३७९, की सीमाये—४०७, के उद्देश्य—३८३, के चुकाने के ढंग—३९४, वार्षिक वृत्ति—३९६, ऋण निषेध—३९५, ऋण परिवर्तन—३९६, निश्चिन योजनागुमार—३९८, ऋण परिसोध कोष—३९८, पूंजी कर—४००, के पक्ष में तर्क—४०१, के विपक्ष में तर्क—४०२
- राजकीय ऋणों के प्रभाव—४०२, उत्पादन पर—४०२, उपभोग पर—४०२, व्यवसायिक क्रियाओं तथा राजगार पर—४०५, वितरण पर—४०४, के लाभ—४०६, की हानियाँ—४०७
- राजकीय नीति—१७, १५७
- राजस्व का परिचय—३
- राजस्व का उद्देश्य—१०, श्रीमती हिमण के विचार—१४, का महत्त्व—१६, का निषय एवं क्षेत्र—५, की परिभाषा—३
- राष्ट्रीय धाय आंच समिति—१४७
- राष्ट्रीय मदिरा निषेध समिति—३१६
- राष्ट्रीय विकास परिषद—३२०
- रिपोर्ट—३२, ३८३
- रिगनालो—२४५
- रिजर्व बैंक एक्ट—४१६
- रिजर्व बैंक राष्ट्रीयकरण—२६२
- रेलवे उपकारी कोष—२८६
- रेलवे बजट—२८८
- रेलवे बोर्ड—२८७
- रेलवे सुरक्षित कोष—२९०
- रोबर्ट जॉन्स—७२
- रु
- लाइसेन्स फीस—६४, २४६, २६८
- लार्ड कार्नवालिस—१६५, २१४
- लार्ड मेस्टन—१७३
- लार्ड रिपन—१७०
- लार्ड लिटन—१६६
- लियाकत अली खाँ—२३७

लेनर—११२, ३८६

य

व्यक्तिगत करारोपण—७८, ११०,  
२५६, २६६

व्यक्ति कर—११३, २२८, २७६

व्यक्तिगत उत्पादन प्रणाली—३०६

व्यक्तिगत व्यय करारोपण—२६८

व्यापार सतुलन की असमानतायें—२०२

व्यापारिक करारोपण—२१२

व्यवसाय कर—३६२

व्यवसायिक उपक्रम—२८८

वस्तु करारोपण—२६८, ३२१

वाणिज्यवादी नीति—२७४

वाणिज्य कर विभाग—३३०

वाल्डर लेटन—१७६

वास्तविक आय—१०३, १४८, १६६,  
२२३वार्षिक कर रहित न्यूनतम सीमा—  
३३१

वार्षिक सम्पत्ति कर—२८३

विकस्टीड—७२

विकास कटीती—२०६

विकास कोष—२६०

विकास अनुदान—५२

विकेन्द्रित क्षेत्र—५६

विवरण की अपमानतायें—१३, ३८,  
२६३वित्त आयोग या वित्त समिति—२६०,  
१६१, १८३, १६६, २३०

वित्तीय समझौता—४६

वित्तीय जाँच समिति—१७३, १८६

वित्तीय शासन—४३४, सिद्धान्त एवं  
व्यवहार में—४३४, के मुख्य  
सिद्धान्त—४३५, खण्ड—४३८;का कार्यारोपण—४४४, की तयारी—  
४३६

वित्तीय नियन्त्रण—४४५

विलसन—१६७

विश्व बैंक—४१८

विशेष स्थानीय क्षेत्र—३५८

विशेषज्ञ समिति—१७७

विशेष अतिरिक्त कर—२३२

विशेष विकास कोष—५०

बंगनर—१६, ७२, ३६१

वैधानिक प्रमडल—५२

श

शाही अधिमान—२७८

शाही आयोग—३४६

शुद्ध आय—१३२, २२३

शुद्ध भादय—२६५, २६७

शुद्ध उत्पत्ति—१४७

शुद्ध भुगतान—२२४

शुद्ध राष्ट्रीय आय—२२४

शुद्ध राष्ट्रीय लाभाल—१३८

शोष्य ऋण—३६२

स

स्थानीय करारोपण—२०८, १५०,  
३४६

स्थानीय कोष उपकार—३६८

स्थानीय वित्त, भारत में—३५२

स्थानीय वित्त जाँच समिति—३५८,  
३५६, ३६६स्थानीय सरकारों की वित्त व्यवस्था—  
३४७स्थानीय सस्यामों का इतिहास—३५१,  
का व्यय—३६३, की आय के

स्रोत—३५६, नी आद्य के मुख्य  
स्रोत की विवेचना—३५६, गाडी  
तथा नावों और पशुओं पर कर—  
३६२, चुराव कर—३६०, मार्ग  
शुल्क—३६२, सम्पत्तिकर—३५६,  
सोमा कर—३६०

स्थानीय सस्थाओं की सहायता—३६४,  
पर जाँच आयोग के मुभाव—३६६  
स्थानीय विज्ञान समिति के मुभाव—  
३६६

स्वशासन जमिंदार समिति के मुभाव—  
३६६, सरकारी धनदान—३७३  
स्थानीय सस्थाओं के कार्य—३५३, ने  
सिद्धान्त—३५६  
स्थानीय सेवाओं का वित्तीय प्रबन्ध—  
३५०

स्थायी ऋण—३६४, के होप—३६४,  
के लाभ—३६४

स्थायी बन्दोबस्त—३६३, ३७५

स्थायी लागत—३५३

रक्तान्न प्रतिमोक्षिता—३५

स्वतन्त्र मुद्रा बसाई—२६२

स्वतन्त्र व्यापार नीति—२७०, २७४

स्वर्ण विनिमय भाग—२६२

संगामी स्रोत राज्य सरकारों की भाग  
के—३७७

सभ के उत्पादन करों का वितरण—  
१८८, १८२

सभ तथा राज्य सरकारों के बीच कार्य  
वितरण—४५

सभ सरकार की भाग के स्रोत—१८४,  
२६८, २५६, २६८

सभ सरकार के बैंड कर सम्बन्धी भाग के  
स्रोत—२८५, २८७

सभ सरकार के व्यय की मुख्य मदें—  
४५

सभीय वित्त का विवेचीकरण—१६७,  
१७६

सभीय वित्त व्यवस्था—४१, १०२, १६७,  
१५२, के सिद्धान्त—१५३, १५७,  
मुख्यता—१५७, पर्याप्तता—  
१५८, प्रशासन की कुशलता—१५८,  
स्वतन्त्रता—१५७

सचिव कोष—११९

सतुष्टि का मौखिक माप—२२३

सरक्षण—३६, २७५

सरदारमक कर—२७५

समीक्षित विज्ञान कर एक्ट—३३४

सम्पत्ति कर—१०६, २३८, २५६, २६२,  
३५६, का भार—१३२

सम्पत्ति मूल्य पर कर—२४६

सम्मिलित पूँजी सम्पत्ती—२२७, २५७

समाजवादी समाज—४२

समानुपातिक कटौती—२६४

सरकार समिति—१८३, ३००

सरकारी नीति के विवेचक सिद्धान्त—  
३१७

सरकारी प्रमण्डल—२६१

सरकार स्टोके—१६६

सर जोसिया स्टाम्प—१३८

सर विनियम मँसफोल्ड—१६७

सर हैनरी मेव—१६७

सस्ती मुद्रा नीति—२०६

सहकारिता उद्योग—३४१

सांकेतिक माँग—४४३

सामान्य डालर कोष—४१६

सामान्य अतिरिक्त कर—२३२

सामान्य आयता कर—२७८

सामान्य उपहार कर—२१८, २६१

सामान्य कर—२६२

सामान्य विज्ञान कर एक्ट—३४१

सामान्य सम्पत्ति कर—१२

सामुदायिक विवास योजना—३४३	हरशल कमेटी—२६२
सामूहिक वचन—१३५	हान्स—२७६
सापेक्षिक कर दान क्षमता—१३६, १३१, १४४	हॉवसन—७२, ८५
सार्वजनिक निर्माण विभाग—३६४	हीनार्थ प्रबन्धन—२०६, २१६, ४०५
सीमान्त सामाजिक लाभ—२४	हेनरी जार्ज—७५
सीमा शुल्क—२६८, २७४, का मार— २७६, कर जाँच आयोग की सिफारिशें —२७६	हेडले—७२
सीमान्त लाभ, जनोपयोगी सेवाधा की —३५१	हैमिल्टन—१२१
सैलिंगमैन—२८, ५६, ६३, ६४, ६७, ६२, १३३	क्ष
	शेवीय रेल—१६७
	श्रु
ह	ऋण निषेध—३६५
हरबर्ट हवर—३१५	ऋण परिशोधकोप—३६८

### पुस्तक तीसरी

#### बेकारी पूर्ण रोजगार तथा राजस्व नीति

अ

ए

अखिल भारतीय कांग्रेस समिति—४६
अखिल भारतीय शिक्षा आयोग—५०
अल्पधिक विनिष्ठिकरण—१६
अपूर्ण प्रतियोगिता—७
अल्पकालीन ऋण पत्र—४०

एडलर कमीशन—४६

औ

औद्योगिक प्रशिक्षण—४८, ५०
औद्योगिक बेरोजगारी—४२, ४८, दूर करने के उपाय—४८

आ

क

आकांक्षिक बेकारी—२३
आन्तरिक राष्ट्रीय ऋण—३७
आय का पुनर्वितरण—३०
आय के वितरण की प्रसमानतायें—३१, ३७

कल्याणकारी राज्य—२२
कृषि बेरोजगारी—४२, ४६, के कारण—४७

क्रियाशील—५, १२

वेन्स—६, १२, ३३

### घ

घाटे का बजट—४०

घाटे का ध्येय—२३

### च

चक्रीय बेकारी—५

चैपमैन—१७

### छ

छिपी हुई बेकारी—४३

### ज

जमींदारी उन्मूलन—४६

जैक—४६

### त

तीव्र गति सिद्धांत गति का—१४

### थ

निजी विनिमय—११, २८, ३२

को प्रोत्साहित करना—२८

निर्यादावादी नीति—१०, २२

नियोजन आयोग—५१, ५२, ५४, ५५,

का कार्यक्रम—५१

### प

पञ्चाद समिति बेकारी पर—४६

प्रगतिशील करारोपण—४०

प्रगतिशील स्वयं क्रियाशीलता—६

की आलोचना—१०

पीगू—४, १७, २३

पुनर्वितरण सम्बन्धी करारोपण—३४,  
३५, ४०

पूर्ण रोजगार—३, १२, २२, २४, २८,

धर्य—२२, प्राप्त करने की रीतियाँ

—२५. मज़दूर राजस्व नीति २२

### ख

बकारी आयोग (बैलीकोनिया)—१६

बकारी और समाज—१६

बकारी क्या है ?—३

बकारी का कारण—३, ५, २४, ४३

के प्रभाव—३१७

बकारी के व्यापार चक्र सम्बन्धी

सिद्धांत—८

बकारी के ७ विभिन्न रूप—१७, वस्तु-

गत बकारी, मौसमी बेकारी, चक्रीय

बकारी, सामान्य बेकारी, औद्योगिक

ढाँच सम्बन्धी बेकारी—१७

बकारी दूर करने का सामान्य उपाय—

२० (१) नकारात्मक (२) सकारा-

त्मक—२०

बरोजगारी की समस्या-भारत में—६२,

सामान्य कारण—४४

### म

मजदूरी तथा रोजगार का प्राचीन

सिद्धांत—६, की आलोचना—८

मद्रास समिति—४६

महलनॉर्विग—५३, ५४, ५५

महात्मा गांधी—४६

महामन्दी काल—३

माघ अभाव सिद्धांत—६, १२, १३

के सत्य—१२ विनियम बँवरिज ने

निर्धार—१६



मुद्रा स्फीति—२६, ३६  
 मुक्ति रोजगार—५३  
 मोममो बेकारी—१७, २१, ४७

## र

राजस्व एवं पूर्ण रोजगार—३२,  
 कर प्राचीन और नया सिद्धांत—३२  
 राजस्व सम्पत्ती नीति—२२  
 रायल कमिशन—४६  
 राष्ट्रीय ऋण—२७  
 रोजगार तथा प्रथम पंचवर्षीय  
 योजना—५१ दूसरी योजना—५२

## ल

लीज—१६

## व

वापार चक्र—१०  
 वस्तुगत बेकारी—१७

विलियम बैबरिज—१६, १७, २३

## श

शिक्षित वर्ग की बेरोजगारी—४२, ४६,  
 दूर करने के सुझाव—५०

## स

स्थानापन्न व्यय—१३  
 स्वतन्त्र छोड़ो प्रतियोगिता सिद्धांत—  
 ५, ६  
 सतुलित बजट—३३, ३४, ३६  
 सगुणिकरण (उद्योगों का)—४५, ४८  
 सत्रू कपेटी—४६  
 सस्ती मुद्रा—३६  
 सामाजिक प्राथमिकताओं का  
 सिद्धांत—३२  
 सामान्य सिद्धांत (कीन्स का)—६३६  
 सामूहिक बेकारी—६  
 सांस्टर—४६

## पुस्तक चौथी

### आर्थिक नियोजन

## अ

अधिक मुद्रा प्रसार—४०  
 अतिरिक्त करावर्षण—४१  
 अतिरिक्त मुद्रा निकासी—५६  
 अतिरिक्त हीनार्य प्रवर्धन—३६  
 अन्तर्राष्ट्रीय मौद्रिक तथा वित्तीय  
 समस्या—१४  
 अनियोजित अर्थ व्यवस्था—६, ११  
 अनियोजित क्रियाय—३

अनियमित मुद्रा प्रसार—६३

अवसाद—६

अर्थव्यवस्था के अर्थों में आर्थिक नियोजन  
 की विशेषताएँ—१३

अर्थ विकसित देश का अर्थ—१५

भ नियोजन विधि—२६

अर्थ स्थिर अर्थ व्यवस्था—२६

## आ

आर्थिक नियोजन के सिद्धान्त—३, की

ग

आवश्यकता क्या ? —६, की  
विशेषतायें—५, के दाय—६, के  
विभिन्न रूप—८ प्रजातन्त्रीय  
नियोजन—८, साम्यवादी नियोजन  
—८

आर्थिक विप्लव के कारण—१६, आर्थिक  
—१८, राजनैतिक—१७, सामा-  
जिक—१६

आर्थिक विकास मजदूरी वित्त व्यवस्था  
—२६

आर्थिक विकास का क्षेत्रीकरण—५४

आर्थिक सेवा आयोग—६६

आन्तरिक साधन—३४

आग का वितरण (मयार म), १६

आरक्षक दलाल—५३

इ

इन्डियन फेडरेशन ऑफ लेबर—४८

उ

उत्पत्ति ह्रास नियम—४२

उपभोग वस्तुओं का मूलांक—२५

ए

एन एन राय—४८

क

कर और समिति—७८

कल्याणकारी राज्य—२१

केम्स—८६

केन्द्रीय सार्वजनिक वित्त ५६

के सी नियोगी—५४

कोप वित्त—३७

गोपीवादी योजना—४४, ५०, के मुख्य  
उद्देश्य—५०

ग्रामीण धन व्यवस्था—७२, ८३

घ

घाटे का बजट—३३

च

छिपी हुई बेकारी—२४

ज

जनता की योजना—४४ ४८,

के उद्देश्य—४८

जमींदारी उन्मूलन—२०

जवाहरलाल नेहरू—४४, ५१, ५७

जोत की अधिकतम सीमा—८३

ट

टिरमेन पीइन्ट फोर प्रोग्राम—३४

द

दामोदर घाटी योजना—५६

दीपकान्तिन-नियोजन—५६

दूसरी पंचवर्षीय योजना—भारत की ७३,

की आलोचना—१४ के उद्देश्य—

७४ के गुण—६२ लागत—७४,

के व्यय का वितरण—७५, में उत्पादन

तथा विकास का लक्ष्य—८१, में नये

परिवर्तन—१०३, में पूँजी का

विनियोग—७७, वित्तीय साधन—

७८, प्रगति—६७

दूसरी योजना और बेकारी—१०

दूसरी योजना में रोजगार के अवसर—  
६१

ब्रह्मानन्द —२५  
बारबरा ऊटन—५

## घ

घन की असमानताएँ—८१

## न

निजी उपक्रम—६, १०, १६, २७  
नियोजन आयोग—२५, २६, २८, ३६,  
३८, ४१, ६१, ६७, १०३  
नियोजित अर्थ व्यवस्था—४०, ४४,  
नियोजित पूँजीवाद—१०  
निर्वाचावादी नीति—६, ४३  
नेशनल एडवाइजरी काउन्सिल—१४

## प

प्रजातन्त्रीय नियोजन—८, ६, १०, २७,  
प्रथम पञ्चवर्षीय योजना (भारत की)—  
५८, की आलोचना—६६, प्रगति—  
६९, की मुख्य बातें—६१, के उद्देश्य—  
५६, में उद्योग—६४, कृषि—६३  
पातायात एवं सबादवाहन—६५, वित्त  
प्रवन्ध—६२, सिचाई एवं विद्युत—  
६४, योजना और राष्ट्रीय आय—  
६५  
प्रावदान कौण—३६, ७६  
पी. सी. मन्ट्रोलोमिफ्ट—७३

## ब

बम्बई योजना—४४, ४५, ४७, ५३,  
की प्रमुख बातें—४५, उद्योग—४६,  
कृषि विकास—४५, यातायात—४६  
बहुउद्देशीय नदी विकास योजना—५५

## भ

भारत में आर्थिक नियोजन—३५, का  
प्रारम्भिक इतिहास—४३  
भारत में विकास सम्बन्धी वित्त व्यवस्था  
—३५  
भारतीय अर्थ व्यवस्था—६०

## म

मिश्रित अर्थ व्यवस्था—१०  
मुद्रा स्फीति—८, ३३, ३८  
मुद्रा सकुचन—८

## य

युद्धोत्तर पुनर्निर्माण समिति—५२, के  
के मुभाव—५३  
योजना आयोग—५७, ७८,  
योजनावद्ध अर्थव्यवस्था—४,

## र

राजकीय उपक्रम—१०, ३८  
राजकीय पदाधिकारी—५  
राजकीय व्यय—२७, ६३  
राजकीय सेवा आयोग—६६  
राष्ट्रीय आय—३६, ३६, ४४, १  
७३, ६२  
राष्ट्रीय नियोजन समिति—४४, ५१  
रोयिन्स—३, ४

## ल

लियूइस आर्पर—८  
लियूसाविन—४

## ख

- वकील, सी० एन०—२४, २५  
 वस्तुगत नियोजन—६३  
 विकास सम्बन्धी वित्त—३५  
 वितरण की असमानताएँ—६५  
 वित्त प्रबन्ध, द्वितीय योजना में—३६  
 वैज्ञानिक महाह्वार मण्डल—१६

## ग

- गिनोय—४२ ६६ ६८ ६९  
 श्रीमन्नारायण मण्डल—१०

## स

- संगठित शाल प्रणाली—४०

स्यामो लट्जर बोर्ड—५६

स्वतन्त्र बाजार प्रणाली—६

समुक्त परिवार प्रणाली—१६ १७

समाह्वार नियोजन बोर्ड—५४, की  
 गिपागिडो—५४

सहकारी खेती—५२

सहकारी सेवा समिति—८३

साम्प्रदायी नियोजन—८, ६, १०

सामुदायिक विकास—२७, २६, ७६, ८३

सामुदायिक विकास समिति—२८

## ह

- हीनार्थ प्रबन्धन—२१, ३६, ३६, ४२,  
 ६२, ८० ६६, १००

## परिशिष्ट १

## सहायक ग्रन्थ सूची

Adam Smith

Adams

C Pigou

"

एम "

"

क Ghosh

"

कर ed Marshall

बुचर Buchler

टोयन्बी Toynbee

वेस made vande Marco

लेर्नर Lerner

के stage South

होप

—Wealth of Nations

—Finance

—A study in Public Finance

—Socialism vs Capitalism

—The Economics of Welfare

—The Political Economy of War

—New Horizons in Planning

—Indian Economy—Its Nature and Problems

—Principles of Economics

—Public Finance

—Survey of International Affairs

—First Principles of Public Finance

—The Economics of Control

—Principles and Methods of Taxation

Barbara Wootton

—Freedom Under Planning

—Plan or No Plan

—Public Finance

—Economic Problems of Underdeveloped

Countries in Asia

B K Madan

—Public Finance Its Theory and Working  
in India

Bhargava, R N

R Misra

—Indian Federal Finance

B T Ranadive

—The Indian Plan

Buchanan and Ellis

—Approaches to Economic Development

Carver

—Essays in Social Justice

D K Malhotra

—War Finance and India's War Efforts

D L Hobman

—The Welfare State

D T Lakdawala

—Justice in Taxation

E A G Robinson

—Monopoly

E F M Durbin

—Problems of Economic Planning

F A Hayek

—The Road to Serfdom

F W Taussig

—Principles of Economics

Findlay Shirras

—The Science of Public Finance

Fisher, Irving

—The Nature of Income and Capital

Crowther

—Paying War

G D H Cole

—Principles of Economic Planning

G R Taylor

—Economics for the Exasperated

Gyan Chand

—Local Finance in India

H D Dickenson

—The Economics of Socialism

H Dalton

—Public Finance

H Lumer

—War Economy and Crisis

Haig and Shoup

—The sales Tax in the American States

India, Government of

—First Five Year Plan

do

—Second Five Year Plan

J A Schumpeter

—Capitalism, Socialism and Democracy

John Strachey

—The Theory and Practice of Socialism

J S Mill

—Principles of Political Economy

J K Galbraith

—A Theory of Price Control

J R Hicks

—Value and Capital

A D Jalan

—Unemployment in India

K T Shah

—Wealth and Taxable Capacity of India

Keynes, J M

—Theory of Employment, Interest and Money

Ladler

—Social Economic Movements

L C Jain

—Indian Economy During the War

Lelin

—The State and Revolution

	Lewis Lorwen	—Report of the Amsterdam Conference on World Social Planning
वर्ष	Lutz	—Public Finance
वर्ष	Mac Gregor	—Public Aspects of Finance
वि	Maurice Dobb	—Political Economy and Capitalism
वि	"	—Some Aspects of Economic Development
वि	Mahla and Agrawal	—Public Finance in Theory and Practice
वि	Meyers, Albert	—Modern Economic Problems
वि	M S Nata Rajan	—Death Duties
	Nurske Ragner	—Problems of Capital Formation in Under- developed Countries
वि	N S Subha Rao	—Some Aspects of Planning
वि	P A Samuelson	—Economics
	P E Taylor	—The Economics of Public Finance
	P. J. Thomas	—Federal Finance of India
	P Ruopp	—Approaches to Community Development
वि	Plehn	—Introduction to Public Finance
	R. A. Seligman	—Essays in Taxation
	R. H. Soltan	—The Economic Functions of the State
	Richard Strachey	—Finances of Public Works of India
	Rignano	—The Social Significance of Death Duties
	Robbias, Lionel	—An Essay on the Nature and Significance of Economic Science
	"	—Economic Planning and International Order
	Saxena and Mathur	—Public Economics
	S E. Harris	—Economic Planning
	Stampe	—Fundamental Principles of Taxation
	Tandon and Others	—लोक ग्रन्थ सन्त
वि	T. Balogh and Others	—The Economics of Full Employment
वि	United Nations	—Methods of Financing Economic Develop- ment in Underdeveloped Areas
वि	"	—Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries
	Ursula Hicks	—Public Finance
	Vakil C N	—Finance Under Provincial Autonomy
वि	Webb, Sydney and Beatrice	—The Decay of Capitalist Civilization
वि	W. Arthur Lewis	—The Principles of Economic Planning
वि	William Beveridge	—Full Employment in A Free Society

जिमका अभी तक विदेशी प्रतिष्ठापित करने का कारण विज्ञान नहीं हो सका था, परन्तु जिमका भविष्य संरक्षण प्राप्त होने में अब उज्ज्वल है।

यह ध्यान रहे कि साधनों का पुनर्वितरण हर स्थिति में देश या समाज के लिए लाभप्रद नहीं होता। कुछ ऐसे भी हस्तान्तरण हैं जो हानिकारक होते हैं। सभी संरक्षण कर ही हानिकारक सिद्ध होता है। यदि संरक्षण कर में प्राप्त आय को उद्योगों का आर्थिक सहायता देने में उपयोग की जाती है या अनुदान है या जो दान के लिए आवश्यक नहीं है या जिसे के लिए देश की प्राकृतिक परिस्थितियाँ उचित नहीं हैं तो ऐसी उद्योगों में लाभ के स्थान पर हानि होती है। वर द्वारा जो साधनों का पुनर्वितरण होता है अर्थात् अथ लाभप्रद उद्योगों में साधन निकालकर संरक्षित उद्योगों में जा नगल नगले हैं उसमें देश का हित ध्वस्त नहीं होता। ऐसी उद्योगों का अपने पैसा पर नहीं खर्च हो पावेगा और जैसे ही उन पर में संरक्षण हटाया जायगा वह टपक जायगा। अतः जो साधन अधिक उपयोगी उद्योगों में निरन्तर अनुदान संरक्षित उद्योगों में स्थानांतरित हुये थे उनका अनुपयोगी उपयोग ही हुआ जो संरक्षण के अभाव में सभी की नहीं होता। इसी प्रकार अगिवाय आवश्यकताओं की वस्तुओं पर कर लगाने में यह सम्भव है कि ऐसी उद्योगों में सभी और अतः निरन्तर अनुदान उद्योगों में उपयोग में आने लगे। यदि ऐसा होता है तो भी साधनों का पुनर्वितरण हानिकारक होगा।

कुछ कर ऐसे होने हैं जो साधनों का स्थानांतरण वर्तमान उपयोगों में भावी उपयोगों के लिये कर देते हैं। व्यक्ति अपने उपयोगों को कम कर देते हैं और शक्तियों के लिए बिचल हो जाते हैं। बचत द्वारा व्यक्ति को भविष्य में अपनी आय का उपयोग करने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। अतः व्यक्ति वर्तमान आवश्यकताओं पर खर्च न करके अपनी आय को भविष्य में खर्च करने के उद्देश्य से बचकर रखता है। किसी कर आयोंत निर्मात कर ऐसा कर का उदाहरण है। साधनों का स्थानांतरण देश के हित में या अहित में यह बहुत कुछ सरकारी धन पर निर्भर करता है। यदि कर द्वारा प्राप्त राजस्व अनुत्पादक कार्यों में खर्च किया जाता है और देश की पूंजीगत वस्तुओं के बढ़ाने के काम में नहीं लाया जाता तो साधनों का स्थानांतरण जो वर्तमान से भावी उपयोगों के लिए हुआ उसमें देश की तनिक भी लाभ नहीं हुआ।

करों से साधनों का पुनर्वितरण ऐसा भी होता है कि साधन एक स्थान से दूसरे स्थान को स्थानांतरित होने लगते हैं। यदि किसी देश में आय या मुनाफा कर बहुत ही प्रगतिशील है तो व्यक्ति उस देश में अपनी पूंजी निकाल कर किसी ऐसे देश में निवेश करने लगेंगे, जहाँ कर भार कम है। यदि देश के अलग अलग भागों में विशेष कर संघीय वित्त व्यवस्था (Federal Financial Administration) में करों की दरें अलग अलग हैं तब तो पूंजी का स्थानांतरण बड़ी ही सुगमता से होगा, चाहे विदेशों में यह स्थानांतरण इतना सरल न हो। संघीय वित्त व्यवस्था में इसकी सम्भावना इसलिए अधिक होती है कि उसमें अनेक राज्य (States) होते हैं

और हर राज्य में अलग-अलग मूल की दर हो सकती है। भारत में विभिन्न राज्यों में वित्त की दरों के भिन्न भिन्न होने से देश को काफी हानि हो रही है। यदि सब ही स्थानों पर कर की दरें समान हों तो सब ही क्षेत्रों का समान विकास होता है और देश को लाभ होता है।

### करारोपण के वितरण पर प्रभाव—

इस अध्याय में हमने अभी तक करारोपण के उत्पादन पर पड़ने वाले प्रभावों की विवेचना की थी। अब हम यह अध्ययन करेंगे कि करारोपण के वितरण के क्षेत्र में क्या प्रभाव होने हैं। हम सभी, बढ़ती हुई धन की असमानताओं के सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक परिणामों से अभी भी भ्रम में हैं। वास्तव में धन के वितरण की असमानताओं के कारण ही आज राज्य (State) की स्थापना इतनी बढ़ गई है। मानव जीवन में राज्य का महत्व जितना आज है उतना पहले कभी न था। हम देख चुके हैं कि राज्य अपने व्यय को इस प्रकार सम्पन्न करता है कि धन की असमानताएँ न्यूनतम हो जायें। यदि राजकीय व्यय का उद्देश्य धन की असमानताओं को कम करना है तो करारोपण का भी यही उद्देश्य होता है। प्राचीन लेखक इस विचार से बिल्कुल भी सहमत न थे कि करारोपण द्वारा धन की असमानताएँ दूर हो सकती हैं। हम पहले भी कह चुके हैं कि पुराने लेखक केवल यही मानते थे कि करारोपण आय प्राप्त करने का एक साधन है, और इसके अतिरिक्त न तो उम्मा कोई कर्तव्य है और न कोई लाभ ही। यदि देखा जाय तो एडम स्मिथ ने करारोपण सम्बन्धी जो अपने नियम दिये हैं उनका भी यह उद्देश्य था कि राज्य को पर्याप्त आय बिना नागरिकों को तंग किये ही प्राप्त हो जायें। यही विचार रिकार्डों मिल वॉस्टेबिल और एडम्स का भी था। ये लेखक करो करो नागरिकों की जेबों से धन निकालने का एक साधन मात्र मानते थे। वॉस्टेबिल ने कहा है कि करारोपण को 'धन की असमानताओं को ठीक करने' का एक साधन मानने की एक बड़ी दृढ़ धारणा है। यह तो वित्तीय कला की शक्ति के अन्दर ही सम्भव है कि करो की दरों और रूपों को इस प्रकार चुना जायें कि बिना किसी वर्ग पर अनुचित दबाव के, आवश्यक धन प्राप्त हो जायें, परन्तु यदि धन के वितरण के प्रभावों की ओर ध्यान देना है और इस दिशा में कुछ विशेष उद्देश्यों की पूर्ति के लिये कोई तरतीब करनी है तो इस कार्य की कठिनाइयाँ अत्यधिक हो जाती हैं। यदि उद्देश्य समाजवादी प्रणाली स्थापित करना है तो करारोपण में बालाकी से व्यवस्था करने की अपेक्षा अधिक प्रत्यक्ष और प्रभावशाली विधियाँ उपस्थित हैं।<sup>7</sup> परन्तु समय की प्रगति के साथ-साथ अब अधिकांश लेखकों का यही मत है कि राजकीय व्यय और करारोपण—दोनों ही धन की असमानताओं को दूर करने के शक्तिशाली अस्त्र हैं। यह समाजीकरण के अन्य प्रत्यक्ष उपायों की भाँति क्रान्तिकारी भी नहीं है और उद्देश्य की पूर्ति भी कर देता है। हम पिछले अध्याय में यह कह चुके हैं कि धन की असमानताओं को दूर करने के उद्देश्य से करारोपण की दरों में उलट फेर की जाती है। दरों की दृष्टि से हमने पहले, करा को